

Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke



LIIKENNE- JA
VIESTINTÄMINISTERIÖ

Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:9

Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke

Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajuoja, Kaisa Sinkkilä, Niko Vartiainen,
Kati Heikkinen

Liikenne- ja viestintäministeriö Helsinki 2019

Liikenne- ja viestintäministeriö

ISBN PDF: 978-952-243-569-9
Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö,
Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Liikenne- ja viestintäministeriö		11.4.2019
Tekijät	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajujoja, Kaisa Sinkkilä, Niko Vartiainen, Kati Heikkinen		
Julkaisun nimi	Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishanke		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 2019:9		
Diaari/hankenumero	LVM/772/11/2018	Teema	Lainvalmistelu
ISBN PDF	978-952-243-569-9	ISSN PDF	1795-4045
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-569-9		
Sivumäärä	120	Kieli	Suomi
Asiasanat	säädösvalmistelu, vaikutusten arviointi, hallituksen esitykset, lainsäädäntö		
Tiivistelmä <p>Liikenne- ja viestintäministeriössä on tunnistettu tarve kehittää lainvalmistelua niin, että pystytään paremmin vastaamaan lainvalmistelun kiihtyviin aikatauluvaatimuksiin turvaten samalla lainvalmistelun laatu. Tämä raportti perustuu liikenne- ja viestintäministeriön ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän yhteiseen lainvalmistelun kehittämishankkeeseen, joka toteutettiin vuoden 2018 aikana.</p> <p>Hankkeessa arvioitiin liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua suhteessa lainvalmisteluohjeisiin sekä lainsäädännön arviointineuvoston ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Hankkeen tuloksena esitetään näkemyksiä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.</p> <p>Hankkeessa analysoitiin viisi tutkimusta, joiden perusteella LVM:n lainvalmistelua voitiin verrata muiden ministeriöiden lainvalmisteluun. Lisäksi hankkeessa analysoitiin lähes 40 LVM:n valmistelemaa hallituksen esitystä suhteessa lainvalmisteluohjeisiin. Lainvalmistelun prosessista koottiin tietoa haastattelemalla ministeriön lainvalmistelijoita sekä osastopäälliköitä. Lainsäätäjän näkökulma ministeriön lainvalmisteluun saatiin analysoimalla liikenne- ja viestintävaliokunnan antamia mietintöjä LVM:n valmistelemista hallituksen esityksistä.</p>			
Kustantaja	Liikenne- ja viestintäministeriö		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Kommunikationsministeriet		11.4.2019
Författare	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajujoja, Kaisa Sinkkilä, Niko Vartiainen, Kati Heikkinen		
Publikationens titel	Utveckling av lagberedning i Kommunikationsministeriet		
Publikationsseriens namn och nummer	Kommunikationsministeriets publikationer 2019:9		
Diarie- /projektnummer	LVM/772/11/2018	Tema	Lagberedningen
ISBN PDF	978-952-243-569-9	ISSN PDF	1795-4045
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-569-9		
Sidantal	120	Språk	Finska
Nyckelord	lagberedning, konsekvens analys, regeringens förslag, lagstiftning		
Referat Kommunikationsministeriet har identifierat behovet att utveckla lagberedningen så att den bättre kan svara på de brådskande tidtabeller samtidigt som kvalitet på resultaten säkerställs. Denna rapport grundar sig på ett gemensamt projekt mellan kommunikationsministeriet och lagstiftnings forskningsgrupp i juridiska institutionen vid Östra Finlands universitet, som genomfördes under 2018. Projektet bedömde kvaliteten på lagberedningen i kommunikationsministeriet i förhållande till de officiella instruktionerna för lagberedningen och yttrandena från Rådet för bedömning av lagstiftningen samt Grundlagsutskottet. Till följd av projektet presenteras synpunkter på utvecklingen av kommunikationsministeriets lagberedning på kort och lång sikt. Projektet analyserade fem studier på grund av vilka lagberedning av kommunikationsministeriet kunde jämföras med andra ministerier. Dessutom analyserade projektet nästan 40 regeringens förslag som utarbetats i kommunikationsministeriet i förhållande till de officiella instruktionerna. Information om lagberedningen samlades genom att intervjua ministeriets lagberedare och avdelningschefer. Lagstiftares perspektiv på ministeriets lagberedning analyserades genom rapporter från transport- och kommunikationsutskottet om regeringens förslag utarbetade av kommunikationsministeriet.			
Förläggare	Kommunikationsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Transport and Communications		11 April 2019
Authors	Anssi Keinänen, Harriet Lonka, Jussi Pajuoja, Kaisa Sinkkilä, Niko Vartiainen, Kati Heikkinen		
Title of publication	The development of legislative drafting in the Ministry of Transport and Communications		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Transport and Communications 2019:9		
Register number	LVM/772/11/2018	Subject	Law drafting
ISBN PDF	978-952-243-569-9	ISSN PDF	1795-4045
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-243-569-9		
Pages	120	Language	Finnish
Keywords	law drafting, impact assessment, government proposal, legislation		
Abstract <p>The Ministry of Transport and Communications (MTC) has identified the need to develop law-making so that it is better able to respond to the pressing timetables while safeguarding the quality of drafting of law. This report is based on a joint project of the Ministry of Transport and Communications and the Legislative Research Group at the Department of Law of the University of Eastern Finland, which was carried out during 2018.</p> <p>The project assessed the quality of law drafting by the Ministry of Transport and Communications in relation to the guidelines and the opinions of the Council of Regulatory Impact Analysis and the Constitutional Law Committee. As a result of the project, views will be presented on the development of the Ministry of Transport and Communications's legislative drafting in short and long term.</p> <p>The project analyzed five studies on the basis of which the drafting of MTC's legislation could be compared with the drafting of other ministries. In addition, the project analyzed nearly 40 Government proposals prepared by MTC in relation to the drafting guidelines. Information on the lawmaking process was gathered by interviewing the ministry's lawmakers and departmental heads. The legislator's perspective on the Ministry's drafting of legislation was studied by analyzing reports of the Transport and Communications Committee on the Government's proposals prepared by MTC.</p>			
Publisher	Ministry of Transport and Communications		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Tuloksia	8
2	Hankkeen tavoitteet ja toteutus.....	10
3	Aikaisemmat tutkimukset ministeriötason lainvalmistelun laadusta	12
4	LVM:n vuosina 2017– kesä 2018 valmistelemien hallitusten esitysten analyysi	15
5	Haastatteluhavaintoja: Lainvalmistelun prosessi ja sen johtaminen	21
6	Eduskunnan kannanotot liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksiin.....	24
7	Yhteenveto ja suositukset LVM:n lainvalmistelun kehittämiseksi	27
	Liitteet	32

LUKIJALLE

Liikenne- ja viestintäministeriö ja Itä-Suomen yliopisto ovat toteuttaneet yhteishankkeen selvityksen ministeriön lainvalmistelun kehittämiseksi. Ministeriössä tarve lainvalmistelun kehittämiseen vahvistui vuoden 2017 aikana. Silloin valmistelimme laajoja toimialan uudistushankkeita (esim. laki liikenteen palveluista, tieliikennelaki ja hallinnonalan virastouudistus). Esille tuli tarve arvoida nykyvalmistelun tilannetta ja sitä, kuinka valmistelua voitaisiin kehittää.

Itä-Suomen yliopisto on erikoistunut lainsäädäntötutkimuksen ja lainvalmistelun opintojen tarjoamiseen. Yliopistolla on käynnissä lainvalmistelun koulutuskokonaisuus, jonka tarjoamia mahdollisuuksia voidaan hyödyntää ministeriön lainvalmistelua arvioitaessa. Samalla yliopisto saa myös asiasisällöllistä tukea koulutusohjelmaansa. Ministeriössä puolestaan arvostimme sitä, että lainvalmistelun arvioinnin suorittaisi juuri akateeminen taho, yliopisto.

Selvitys toteutettiin tutkimus- ja haastatteluhankkeena. Ministeriön vuosina 2017-2018 laaditut hallituksen esitykset ja niitä koskeneet eduskunnan mietinnöt ja lausunnot analysoitiin. Haastattelut toteutettiin avoimesti; 13 valmistelijaa ja kolme osastopäällikköä esittivät näkemyksensä säädösvalmistelusta.

Hankkeen loppuraportti valmistui viimeisteltynä helmikuun 2019 lopulla ja tuloksena on suostituksia liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämiseksi.

Ministeriössä olemme keskustelleet yliopiston suosituksista ja valmistumassa on erillinen toimenpidekokonaisuus, jolla pyrimme parantamaan säädös- ja lainvalmistelua sekä antamaan valmistelijoille lisätukea. Ministeriössä on vuoden alusta lähtien toiminut ekonomistitiimi, jonka osaamista voidaan käyttää vaikutusten arvioinnissa. Lisäksi pyrimme siihen, että säädöskohtaisesti valmistelijoita olisi aina kaksi tai erillinen työryhmä. Olemme lisänneet koulutusta kaikille virkamiehille, säädösvalmistelijoille ja assistenteille. Tulevaisuus näyttää, kuinka olemme onnistuneet! Kiitokset yliopistolle yhteishankkeesta!

Helsingissä 22.3.2019
 Silja Ruokola
 Lainsäädäntöjohtaja

1 Tuloksia

Hankkeen tarkoituksena oli arvioida liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelua ja pohtia sen kehittämisen mahdollisuuksia. Havaintojemme mukaan LVM:n lainvalmistelussa tulisi enemmän arvioida sääntelyn vaihtoehtoja tuoden esille vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia – etenkin määrällisten vaikutusten arviointien avulla. Lisäksi valmistelun avoimuuden ja selkeyden vuoksi olisi suositeltavaa, että hallituksen esityksissä olisi oma jaksonsa vaihtoehtoisista toteutustavoista silloin, kun säädösvalmistelussa on mahdollista arvioida vaihtoehtoisia keinoja (pl. esim. kansainvälisistä sopimuksista säätäminen). LVM:n lainvalmistelussa tunnistetaan hyvin syntyviä vaikutuksia, mutta niiden numeerinen arvioiminen on vähäisempää kuin muissa ministeriöissä keskimäärin. Säädösvalmistelun avoimuuden kannalta on tärkeää, että arvioinnissa käytettyjä tietolähteitä ja menetelmiä kirjataan hallituksen esityksiin nykyistä enemmän. LVM:n valmistelemissa hallituksen esityksissä käsitellään lausuntopalautetta useammin kuin muiden ministeriöiden säädöshankkeissa, mutta käsittely jää yleisemmälle tasolle kuin muissa ministeriöissä. Sidosryhmien kuulemisen osalta hallituksen esityksissä tulisi yksityiskohtaisemmin käsitellä lausunnon antajien palautetta ja siihen reagointia.

LVM:n lainvalmistelijat tarvitsevat konkreettisempaa koulutusta ja neuvontaa vaihtoehtojen tunnistamiseen sekä vaikutusten arviointiin. Ministeriössä tulisi myös selkeämmin mahdollistaa erikoistuminen tiettyihin säädösvalmistelun osatekijöihin ja hyödyntää tätä erikoisosaamista tiimimäisessä säädösvalmistelussa. Valmistelijoiden erikoistuminen voisi koskea esimerkiksi vaikutusten arviointia, perustuslain osaamista ja kuulemismenetelmiä. Lisäksi on tärkeää, että lainvalmistelijoille mietittäisiin systemaattisemmin ”kehityspolkuja” asiantuntijuuden vahvistamiseksi.

Suosittelavaa olisi, että nuorille lainvalmistelijoille luotaisiin riittävä organisatorinen tuki- ja ohjausjärjestelmä. Tämä tulisi vastuuttaa selkeästi asiasta vastaavalle yksikönpäällikölle, tiimille tai tukihenkilöille. Erityisesti nuorten lainvalmistelijoiden ongelmana on, että he eivät tiedä, mistä saisi apua tai ohjeistusta käytännön kysymyksiin ja kuinka he voisivat hyödyntää esimerkiksi ministeriön alaisten virastojen asiantuntemusta.

LVM:n lainvalmistelussa tulisi arvioida myös säädösten valmistelutapoja. Nyt näyttää osin siltä, että myös laajoissa kokonaisuuksissa säädösvalmistelua tehdään yhden valmistelijan vastuulla. Esimerkiksi virallisesti asetetussa työryhmässä kirjoitusvastuu voitaisiin jakaa velvoittavalla tavalla osa-alueittain.

On myös tärkeää vahvistaa ministeriön säädösjohtamista ylimpien virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden välisen vuoropuhelun lisäämisellä esimerkiksi tavoitteiden selkeyttämiseksi ja lainvalmistelun vaatiman työ- ja aikamäärän ymmärtämiseksi. Lainvalmistelijan näkökulmasta hankaluutena on, että epäselvä tehtäväksianto ja poliittisen päätöksenteon linjausten vaihtuminen vaikeuttavat osaltaan säädösvalmistelua ja sen aikataulussapysymistä. Ministeriön säädösjohtamista helpottaisi osaltaan, jos säädöshankepäätökseen kirjattaisiin, mihin lakeihin ja asetuksiin säädöshanke vaikuttaa.

2 Hankkeen tavoitteet ja toteutus

Säädösten sujuvoittamisen kärkihanke on osa pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelmaa¹. Kärkihankkeen tavoitteet on määritetty hallituksen toimintasuunnitelmassa², jonka mukaan tavoitteena on mahdollistava sääntely, turhien normien purkaminen ja hallinnollisen taakan keventäminen. Lisäksi helpotetaan kansalaisten arkea, parannetaan kilpailukykyä, edistetään markkinoillepääsyä ja digitalisaatiota. Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner on toiminut kärkihankkeesta vastaavana, koordinoivana ministerinä. Tällä on ollut vaikutusta liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmisteluun, jota on tehostettu ja jolla on pyritty uudistamaan erityisesti liikennealaa ja sen toimintaa. Ministeriö on antanut eduskunnalle 100 hallituksen esitystä hallituskauden aikana. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on myös päässyt ennätykseensä mietintöjen ja lausuntojen laatimisessa. Viimeisillä valtiopäivillä valiokunta tullee antaneeksi yli 40 mietintöä ja lähes 50 lausuntoa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä on tunnustettu tarve kehittää lainvalmistelua niin, että pystytään paremmin vastaamaan lainvalmistelun kiihtyviin aikatauluvaatimuksiin turvaten samalla lainvalmistelun laatu. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmän kanssa toteutettiin vuoden 2018 aikana LVM:n lainvalmistelua koskeva kehittämishanke.

Hankkeessa arvioidaan liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua suhteessa lainvalmisteluohjeisiin sekä lainsäädännön arviointineuvoston ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Lisäksi hankkeessa esitetään näkemyksiä liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämiseksi lyhyellä ja pitkällä aikavälillä.

Hankkeessa analysoitiin viisi tutkimusta, joiden perusteella LVM:n lainvalmistelua voitiin verrata muiden ministeriöiden lainvalmisteluun. Lisäksi hankkeessa analysoitiin lähes 40 LVM:n valmistelemaa hallituksen esitystä suhteessa lainvalmisteluohjeisiin.

¹ Hallituksen strateginen ohjelma, 29.5.2015.

² Toimintasuunnitelma strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi 2015–2019, Päivitys 2016, 14.4.2016.

Ministeriön näkemys lainvalmistelun toteutumisesta saatiin haastatteleamalla lainvalmistelijoita sekä osastopäälliköitä. Vastaavasti lainsäätäjän näkökulma ministeriön lainvalmisteluun saatiin analysoimalla liikenne- ja viestintävaliokunnan antamat mietinnöt LVM:n valmistelemista hallituksen esityksistä. Tärkeässä roolissa kehittämissankkeessa oli myös LVM:ssä pidetty seminaari, jossa keskusteltiin lainvalmistelijoiden kanssa tutkimusryhmän havainnoista.

Loppuraportissa esitetään lyhyet tiivistelmät eri aineistojen analyysien tuloksista sekä lopuksi esitetään tutkimusryhmän näkemykset LVM:n lainvalmistelun kehittämiksi.

3 Aikaisemmat tutkimukset ministeriötason lainvalmistelun laadusta

Suomessa on tehty vähän tutkimuksia, joiden perusteella voidaan vertailla lainvalmistelua ja sen laatua ministeriöittäin. Ajantasaista perustutkimusta ei ole esimerkiksi siitä, millä tavoin lainvalmistelu on organisoitu eri ministeriöissä ja millaisissa kokoonpanoissa se tapahtuu. Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua arvioitaessa Suomessa on julkaistu viisi tutkimusta, joiden perusteella ministeriön lainvalmistelua voidaan verrata muihin ministeriöihin. Kolme tutkimuksista liittyy vaikutusten arviointeihin ja kaksi kuulemiseen lainvalmistelussa. Näin ollen tutkimukset eivät kata koko lainvalmistelua, vaan ainoastaan eräitä sen osa-alueita. Tutkimusten perusteella LVM:n lainvalmistelusta havaitaan seuraavaa.

LVM:ssä säädösvalmistelutapa näyttää painottuneen virkatyöhön, eikä työryhmävalmistelu ole muihin ministeriöihin suhteutettuna tyypillistä. LVM:n lainvalmistelussa korostuu EU-perusteisuus: LVM:n lainvalmistelussa selostetaan EU:n oikeustilaa useammin kuin muissa ministeriöissä, mutta vastaavasti yksittäisten maiden oikeustilaa kuvataan harvoin. Säännösten suuresta EU-sidonnaisuudesta seuraa osaltaan se, että LVM:n laatimissa hallituksen esityksissä kansainvälinen oikeusvertailu puuttui ministeriöistä kaikkein harvimminkin.

Vaikutusten arviointi. LVM:n valmistelemisissa hallituksen esityksissä vaikutusten arviointien laajuus oli suppeampaa kuin keskimäärin muissa ministeriöissä. Yhtenä selityksenä tähän voi olla säädösehdotusten valmistelutapa. Valmistelutapa näyttäisi olevan yhteydessä vaikutusarviointijakson laajuuteen siten, että virkatyönä valmistelluista esityksistä suuressa osassa vaikutusarviointijakso on suppea. Toisena syynä suppealle esittämistavalle saattaa olla se, että kysymys on usein EU-säännöksiin liittyvien lakiehdotusten tai kansainvälisten sopimusten voimaansaattamisesta, jolloin Suomen lainsäätäjän itsenäinen liikkumavara ja tähän kytkeytyvä vaikutusten arviointi jää usein rajalliseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä vaikutuslajeista arvioitiin eniten vaikutuksia yrityksiin ja viranomaisiin. Yritysvaikutusten arvioinnin osalta liikenne- ja viestintäministeriö oli hallinnonaloista kaikkein aktiivisin. Lisäksi LVM:n hallituksen esityksissä arvioitiin vaikutuksia kotitalouksiin huomattavasti useammin kuin muissa ministeriöissä keskimäärin. Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointien määrä oli

tavanomainen suhteessa muihin ministeriöihin. Numeerisia tietoja taloudellisista vaikutuksista esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valmistelluissa esityksissä keskimääräistä vähemmän.

Yhtenä lainvalmistelun avoimuuden mittarina on käytetty sitä, miten paljon säädösvalmistelussa tuodaan esille kielteisiä vaikutuksia, vaikutusten arviointien lähteitä ja menetelmiä sekä arviointiin liittyvää epävarmuutta. Taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä tuotiin ministeriön valmistelemissa esityksissä esille useammin kuin muiden ministeriöiden valmistelemissa esityksissä. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettyjä tietolähteitä esitettiin keskimääräistä enemmän. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä säädöksen vaikutusten jälkikäteinen seuranta huomioitiin keskimääräistä useammin. Lisäksi LVM:n esityksissä tuotiin hyvin esille arvioinnin toteuttaja sekä arvioitavat asiat. Kielteisiä vaikutuksia taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä yhtä usein kuin muiden ministeriöiden säädösehdotuksissa keskimäärin.

Kuuleminen. LVM:ssä lausuntojen pyytäminen säädösluonnoksesta on yleisin kuulemismenetelmä. LVM:n esityksissä kuvataan keskimääräistä useammin lausunnonantajien kannanottoja. Toisaalta kuvaus jää yleisemmälle tasolle kuin ministeriöissä yleensä ja esityksissä tuodaan muita ministeriöitä harvemmin esille, että lausunnoista olisi tehty erillinen tiivistelmä. Vastaavalla tavalla LVM tuo hyvin esille lausunnonantajien kriittistä palautetta, mutta kriittinen palaute kuvataan yksityiskohtaisesti kaikista harvimminkin ministeriöistä. Toisaalta lausunnonantajien positiiviset kannanotot tuodaan LVM:n esityksissä esille usein yksityiskohtaisella tasolla.

LVM:ssä kohdennettuja kuulemistilaisuuksia on käytetty hieman enemmän kuin useimmissa ministeriöissä. Kaikille avoimia kuulemistilaisuuksia LVM:ssä järjestetään saman verran kuin ministeriöissä keskimäärin. Työpajoja hyödynnetään LVM:n lainvalmistelussa harvemmin kuin muissa ministeriöissä. LVM:n virkamiehistä harva kokee henkilökohtaisten tulostavoitteiden kannustavan laajaan sidosryhmien ja kansalaisten kuulemiseen, vaikka kuuleminen ministeriössä näyttää kuitenkin olevan keskimääräistä laajempaa muihin ministeriöihin verrattuna. LVM:n lainvalmistelijat kokevat muita harvemmin osaavansa suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemistä.³ Lainvalmistelijoista vain harva kokee saavansa apua verkkokuulemisen hyödyntämiseen ministeriön sisältä esimerkiksi viestintäyksiköstä. Ministeriöistä LVM:ssä oli eniten virkamiehiä, jotka kokivat kuulemisohjeet hyödyllisinä. Lisäksi LVM:n lainvalmistelijat pitivät

³ Väite muotoiltiin "Osaan suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemisia (esim. Otakantaa.fi-palvelun avulla)".

oman ministeriönsä kuulemiskäytäntöjä selkeämpinä kuin muiden ministeriöiden lainvalmistelijat keskimäärin.

LVM:n virkamiehistä puolet koki kiireen kaventaneen kuulemista viime vuosien aikana. Tulos on samankaltainen kuin ministeriöissä yleensä. LVM:n virkamiehistä harva kokee, että voimakas poliittinen ohjaus johtaisi siihen, että sidosryhmiä ei kannata kuulla laajasti. LVM:n lainvalmistelijat eivät koe, että poliitikot vaikuttavat siihen, ketä lainvalmistelun aikana kuullaan.

Kun edellä esitettyjä vaikutusten arviointia ja kuulemista koskevien tutkimusten tuloksia verrataan jatkossa esitettäviin tutkimuksiin ja selvityksiin, on huomattava ajallinen ero. Jatkossa esitettävä aineisto kuvaa tilannetta vuosina 2017–2018, kun taas edelliset tulokset kuvaavat aikaisempaa ajankohtaa. Tästä syystä esityksissä saattaa olla osittain erisuuntaisia tietoja.

4 LVM:n vuosina 2017– kesä 2018 valmistelemien hallitusten esitysten analyysi

Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishankkeessa arvioitiin ministeriön vuosina 2017 – kesään 2018 mennessä valmistelemien hallitusten esitysten laatua arvioimalla, miten hallituksen esityksessä on huomioitu sääntelyn vaihtoehtoja, toteutettu vaikutusten arviointia, mietitty vaikutusten jälkikäteistä seurantaa sekä käsitelty sidosryhmien lausuntoja ja niihin reagoimista.

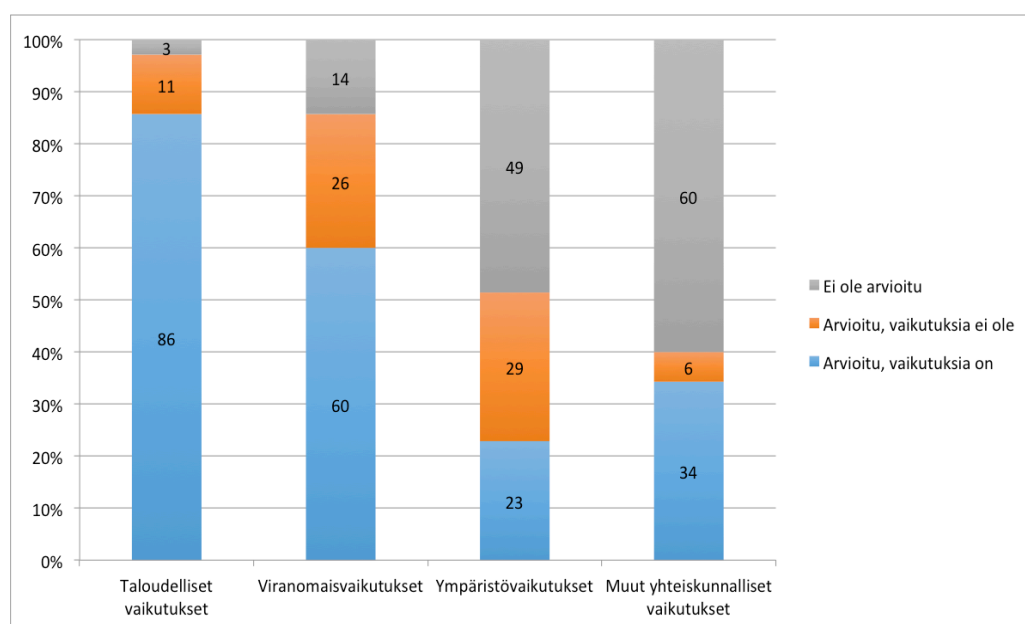
Sääntelyvaihtoehtojen arvioiminen. Lainvalmistelijoita on ohjeistettu arvioimaan eri sääntelyvaihtoehtoja muun muassa Hallituksen esitysten laatimisoheissa (OM 2004:4), jonka mukaan hallituksen esityksessä on kuvattava harkinnassa olleet vaihtoehtoiset ratkaisut sekä perusteltava, miksi esityksessä on päädytty juuri ehdotettuun ratkaisuun. Analysoiduissa 36 LVM:n hallituksen esityksessä sääntelyvaihtoehtoja oli arvioitu 31 % esityksistä. On kuitenkin muistettava, että kaikki esitykset eivät olleet sisällöllisesti sellaisia, joissa vaihtoehtojen arviointia voidaan olettaa tapahtuvan. Esimerkiksi kahdeksassa esityksessä (22 % kaikista esityksistä) oli kyse kansainvälisten sopimusten voimaan saattamisesta, joiden ei voida katsoa jättävän lainvalmistelijoille juurikaan liikkumavaraa vaihtoehtojen sääntelykeinojen arvioinnin suhteen. Kun nämä esitykset huomioidaan, niin LVM:n valmistelemista hallituksen esityksistä 39 % tuotiin esille sääntelyvaihtoehtoja. Lisäksi voidaan todeta, että vaihtoehtoja arvioitiin hallituksen esityksissä sitä enemmän, mitä laajemmasta lakihankkeesta oli kyse.

Suuri osa sääntelyvaihtoehtoista, joita hallituksen esityksissä arvioitiin, koski sääntelyn täytäntöönpanoon liittyviä ratkaisuja; kuten sääntelyn valvontaviranomaisen valintaa. Myös sääntelyn soveltamisalaan liittyviä vaihtoehtoja arvioitiin hallituksen esityksissä. Soveltamisalaa koskien hallituksen esityksissä arvioitiin esimerkiksi, mitkä palvelut tai ihmiset kuuluvat sääntelyn piiriin.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että vaihtoehtojen arviointia sisältäneissä esityksissä oli tuotu esille myös perusteluja vaihtoehtojen sääntelykeinojen näkökulmasta. Perusteluissa myös esiintyi kustannus-hyöty -analyysin kaltaista hyötyjen ja haittojen vertailua eri vaihtoehtojen välillä. Vaihtoehtojen arviointien tukena saatettiin myös esittää lausuntopalautetta, työryhmätyön tuloksia sekä tutkimuksia ja selvityksiä. Huomionarvoista on kuitenkin se, että hyötyjen ja haittojen vertailussa ei hyödynnetty juuri lainkaan kvantitatiivista lähestymistapaa, vaan hyötyjä ja haittoja tyydyttiin vertailemaan sanallisesti. Tästä johtuen arvioinnit vaikuttavat usein spekulatiivisilta ja kvantitatiiviset vaikutusarvioinnit olisivatkin lisänneet eri vaihtoehtojen vertailun uskottavuutta.

Vaikutusten arvioiminen. Kotimaisessa lainvalmistelutyössä arvioitavat vaikutukset jakaantuvat neljään pääryhmään: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaistointaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Kukin pääryhmä jakaantuu useampaan yksityiskohtaisempaan alaluokkaan. Lisäksi ohjeiden mukaan esityksessä on tuotava esiin vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät, arvioinnin taustaoletukset ja mahdolliset epävarmuustekijät. Kaikissa LVM:n esityksissä oli selkeä vaikutusten arviointiin keskittyvä kappale, joka oli laajuudeltaan samassa suhteessa esityksen laajuuden kanssa. Lisäksi esityksissä oli arvioitu vaikutuksia myös niissä tapauksissa, joissa vaikutuksia ei oltu tunnistettu. Myös näissä arvioinneissa oli useimmiten muutakin sisältöä kuin pelkkä toteamus siitä, ettei vaikutuksia ole.

LVM:n valmistelemisissa hallituksen esityksissä vaikutuslajeittain tarkasteltuna taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu 97 % esityksistä. Taloudellisia vaikutuksia arvioitiin syntyvän 86 % esityksiä ja 11 % taloudellisia vaikutuksia arvioitiin, mutta todettiin ettei niitä ole. Viranomaisvaikutuksia oli arvioitu 86 %, ympäristövaikutuksia 52 % ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia 40 % esityksistä. Ympäristövaikutusten arvioinnit sisälsivät suhteellisesti eniten sellaisia arviointeja, joissa oli todettu, ettei vaikutuksia ole (29 % hallituksen esityksistä).



Kuvio 1. LVM:n valmistelemien hallitusten esitysten vaikutusten arviointi

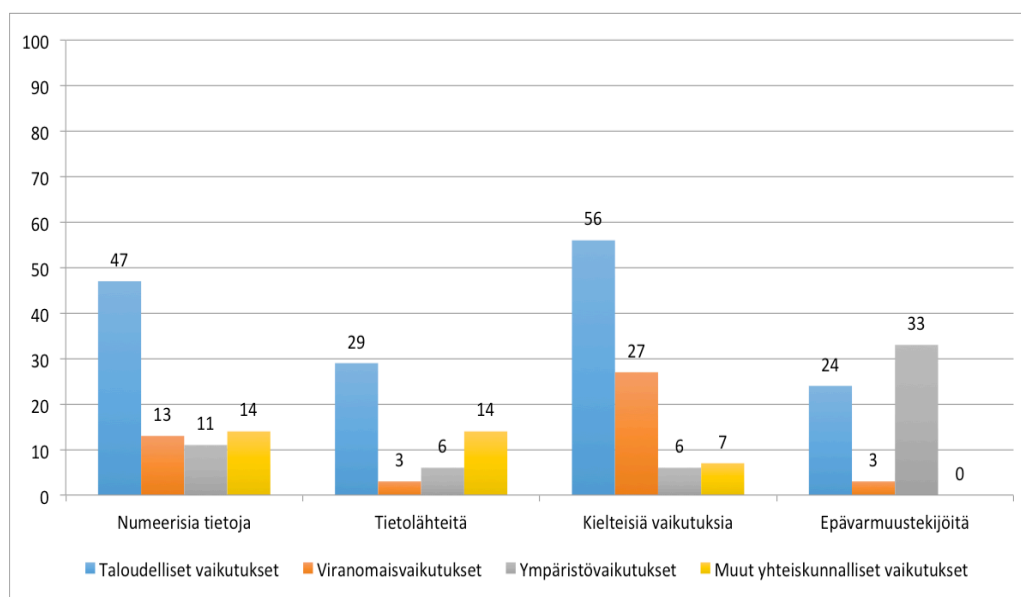
Tarkasteltaessa vaikutusten arviointien laatua erilaisten laatukriteereiden (mm. onko numeerisia arviointeja, tuodaanko lähteet ja menetelmät esille) perusteella huomataan, että alle puolessa hallituksen esityksiä vaikutuksia oli esitetty numeerisessa muodossa. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto korostaa lausunnoissaan määrällisen arvioinnin tarpeellisuutta. Arvioinnin tietolähteitä oli tuotu esille vain alle kolmanneksessa arvioinneista. Kielteisiä vaikutuksia oli esitetty 60 % ja epävarmuustekijöitä 40 % vaikutusten arviointeja.

Taulukko 1. Vaikutusten arviointien tarkastelu suhteessa laatukriteereihin

	kpl	%
Numeerisia tietoja	16	46
Tietolähteitä	10	29
Kielteisiä vaikutuksia	21	60
Epävarmuustekijöitä	14	40

Vaikutuslajeittain tarkasteltuna havaitaan taloudellisten vaikutusten arviointien toteutaneen parhaiten lainvalmisteluohjeiden vaatimuksia. Esimerkiksi numeerisia tietoja tuotiin esille 47 % taloudellisten vaikutusten arvioinneissa vastaavan lukeman ollessa yhteiskunnallisissa vaikutusten arvioinneissa 14 %. Tietolähteitä tuotiin esille melko harvoin – esimerkiksi 6 % niissä esityksissä, joissa ympäristövaikutuksia oli arvioitu.

Vaikutusarviointien laadullisten tekijöiden osalta etenkin numeeristen tai muutoin määrällisten tietojen sekä arvioinnin perustana käytettyjen tietolähteiden esittämisessä on parantamisen varaa LVM:n valmistelemisessa hallituksen esityksissä. Yli puoleen kaikista vaikutusarvioinneista ei sisällynyt yhtään numeerista tietoa edes taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Tietolähteitä esitettiin vain alle kolmanneksessa kaikista vaikutusarvioinneista. Tämä ei tue vaikutusarvioinnin tavoitteisiin sisältyvää läpinäkyvyyttä ja voi sen vuoksi heikentää sääntelyn luotettavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä vähentää osaltaan luottamusta poliittiseen päätöksentekoon.



Kuvio 2. Vaikutusten arviointien laadullisten ominaisuuksien esiintyvyys vaikutuslajeittain

Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi. Lainsäädännön vaikutusten arviointi on osa hyvää lainvalmistelua. Toteutetun lainsäädäntöuudistuksen vaikutusten seuranta (ex post) kuuluu vaikutusarviointiin etukäteisen vaikutusarvioinnin (ex ante) lisäksi. Tämä ilmenee hallituksen esitysten laatimisohjeessa sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa (OM 2007:6), joiden mukaan hallituksen esityksessä tulee selostaa, aiotaanko ehdotettujen säädösten vaikutuksia seurata jälkikäteen.

Lainsäädännön jälkikäteisen arvioinnin avulla pyritään selvittämään lainsäädännön vaikuttavuutta eli lainsäädännön tavoitteiden toteutumista sekä mahdollisia ennakoimattomia vaikutuksia. Jälkiseurannan järjestäminen on tärkeää erityisesti laajoissa ja vaikutuksiltaan merkittävissä säädöshankkeissa. Tarkastelluista 36 hallituksen esityksestä 36 % ilmenee, että ehdotettujen säädösten toteutumista ja vaikutuksia seurataan niiden voimaantulon jälkeen. Useimmissa säädösehdotuksissa, joissa seuranta oli huomioitu, säädösten vaikutusten seuranta oli luonteeltaan jatkuvaluonteista seurantaa (77 % esityksistä, joissa seuranta oli huomioitu). Tällöin seuranta oli pääsääntöisesti kirjattu säädöksiä täytäntöönpanevan viranomaisen eli useimmiten Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston tai Viestintäviraston tehtäväksi. Jälkiseuranta oli suunniteltu kertaluonteiseksi arvioinniksi yhdessä hallituksen esityksessä. Lisäksi kahdessa säädöshankkeessa jälkiseurantaa kerrottiin toteutettavan sekä jatkuvana seurantana että kertaluonteisena arviointina.

Jälkiseurannan huomioivista hallituksen esityksissä seurantakohteet oli pääosin määriteltä yksityiskohtaisesti ja joissakin hallituksen esityksissä seurannan toteuttamisen menetelmiin ja tietolähteisiin otettiin myös kantaa. Jälkiseurannan aikataulu huomioitiin pääasiassa niissä tapauksissa, joissa jälkiseuranta oli tarkoitettu kertaluonteiseksi arvioinniksi. Suurimmassa osassa esityksistä, joissa seurannasta ei ollut mainintaa, säädösehdotusten vaikutukset näyttävät olevan vähäisiä, joten jälkikäteistä seurantaa ei ole välttämätöntä toteuttaa. Useat näistä esityksistä koskivat kansainvälisiä lentoliikennesopimuksia tai yhtä lakia, eikä muutoksilla arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia, viranomais- tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Osassa säädöshankkeita vaikutuksia on mahdollista seurata viranomaisten yleisen seurantatehtävän kautta esimerkiksi rekisteritietojen tai toteuman perusteella.

Sidosryhmien kuuleminen. Analysoiduista liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksestä jokaisessa oli Asian valmistelu -jakso, jossa selostetaan säädöshankkeen valmistelun organisointia, vaiheita ja prosessin aikana kertynyttä tietoa. Kansalaisten ja sidosryhmien kuulemista oli tuotu esiin liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä asian valmistelua kuvaavassa jaksossa pääosin lainvalmisteluohjeiden mukaisesti. Lähes jokaisesta säädöshankkeesta oli pyydetty lausuntoja ja laajoissa säädöshankkeissa käytettiin monipuolisia kuulemismenetelmiä. Noin puolessa hallituksen esityksiä kuvattiin lausuntokierrosta edeltävää, erillistä kuulemistä, kuten esimerkiksi kaikille avoimia keskustelutilaisuuksia. Kuultujen tahojen mainitseminen hallituksen esityksessä helpottaa asiantuntijoiden valintaa valiokuntien kuulemisia varten eduskunnassa. Suuressa osassa tarkastelluista hallituksen esityksistä kuulemisilaisuuksissa kuultuja tahoja ei mainittu nimeltä. Toisaalta valtaosassa esityksiä lausuntokierroksella kuullut lausunnonantajat mainittiin nimeltä.

Lausuntojen päälinjat oli kirjattu jokaiseen hallituksen esitykseen. Laajoissa hankkeissa lausuntopalautetta eriteltiin asiaryhmittäin erillisten otsikoiden alla, kuten esimerkiksi yksityistielakia koskevassa esityksessä. Kaikissa hallituksen esityksissä hyödynnettiin lausuntopalautetta esityksen jatkovalmistelussa. Lähes 80 % esityksiä yksilöitiin muutoksia, joita lausuntopalautteen perusteella on tehty säädösehdotuksen jatkovalmistelussa. Lopuissa hallituksen esityksissä Asian valmistelu -jaksossa lausuntopalautteen pääasiallisen sisällön kuvaamisen jälkeen oli lopuksi kirjattu yleinen toteamus, että lausuntopalautte on pyritty huomioimaan jatkovalmistelussa.

Valtaosassa hallituksen esityksissä ei perustella, miksi lausunnonantajien mahdollisesti esittämiä muutosehdotuksia ei ole voitu toteuttaa säädösehdotuksen jatkovalmistelussa. Noin viidesosassa esityksistä perusteluja on tuotu selkeästi esiin joidenkin säädösmuutosten kohdalla. Yleisesti hallituksen esityksissä ei todeta lausunnonantajien suhtautuneen säädösehdotukseen yhdenmukaisen positiivisesti, joten lausunnonantajien säädösehdotuksesta eriäviä näkemyksiä olisi perusteltua tuoda esiin. On kuitenkin huomattava, että kuultujen tahojen näkemyksiä säädösehdotuksista on voitu

tuoda esiin myös muualla hallituksen esityksen perusteluissa, kuten esimerkiksi säädösten toteuttamisvaihtoehtoja tai keskeisiä ehdotuksia koskevissa osiossa.

Säädösvalmistelun avoimuuden kannalta hallituksen esityksen Asian valmistelu- jaksossa laadittaessa huomiota kannattaa kiinnittää siihen, että kuullut tahot mainittaisiin nimeltä, jotta valiokuntakuulemisiin on helpompaa valita kuultavat ja lainvalmistelussa toteutuu avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaate. Lausuntopalautteen päälinjat on tuotu hyvin esiin hallituksen esitysten asian valmistelu- jaksoissa. Säädösehdotusta laadittaessa on syytä eritellä, miten lausuntopalautetta on hyödynnetty asian valmistelussa. Useissa hallituksen esityksissä lausuntopalautteen hyödyntämistä kuvattiin varsin yleisellä tasolla. Myös perusteluja sille, miksi lausunnonantajien mahdollisia muutosehdotuksia ei huomioitu hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, tulisi kirjoittaa näkyvämmiin esiin asian valmistelua kuvaavaan jaksoon. Lausuntotiivistelmän laatiminen ja julkaiseminen verkossa lisää osaltaan säädösvalmistelun läpinäkyvyyttä.

5 Haastatteluhavaintoja: Lainvalmistelun prosessi ja sen johtaminen

Hankkeessa haastateltiin yhteensä 13 liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelijaa sekä kolmea ministeriön lainvalmistelusta pääosin vastaavan osaston osastopäälliköä (palvelu-, tieto- ja verkko-osasto). Lisäksi näkemyksiä kerättiin työpajassa 27.11.2018, johon osallistui noin 20 lainvalmistelun parissa ministeriössä ja hallinnonalalla työskentelevää henkilöä. Haastatteluissa tarkasteltiin lainvalmistelun prosessia, sen johtamista ja organisointia yleisesti, säädösten vaikutusten arviointia, säädösjohtamista ministeriössä sekä havaittuja lainvalmistelun prosessin kehittämistarpeita. Eri-tyistä huomiota kiinnitettiin resurssien käyttöön ja tietovirtoihin lainvalmisteluprosessissa, joiden paremman ymmärtämisen arveltiin luovan pohjaa prosessin tehostamiselle myös teknisten järjestelmien avulla.

Keskeinen havainto ministeriön lainvalmistelun organisoinnista on, että valtaosin lainvalmistelu tehdään yksin tai parityönä. Monessa tapauksessa vastuuvalmistelijalla on varsin nuori henkilö, jolla ei ole paljon aiempaa kokemusta lainvalmistelutyöstä. Vastuuvalmistelijat ovat säännönmukaisesti juristitaustaisia. Teknisen tai muun ei-juristikoulutuksen omaavia on lainvalmistelussa mukana nykyisin vähemmän kuin ennen. Merkittävä osuus lainvalmistelussa käytettävästä teknisestä osaamisesta tulee hallinnonalan virastoista. Virastojen virkamiehet eivät kuitenkaan voi toimia säädösten esittelijöinä valtioneuvostossa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä tehdään aina säädösvalmisteluhankkeen käynnistyessä määrämuotoinen säädöshankepäätös, joka on ministeriössä omaan käyttöön suunniteltu lomake. Olennaisena sisältönä siinä ovat tiedot säädöshankkeen vastuuvirkamiehestä, tukivirkamiehestä/virkamiehistä sekä hankkeen aikataulusta. Lomake sisältää runsaasti paikkoja muille tiedoille ja ohjaa myös päivittämään tietoja säädösvalmistelun edetessä. Käytännössä kuitenkin lomaketta päivitetään harvoin muuten kuin siinä tapauksessa, että hankkeen aikataulua joudutaan muuttamaan, mikä vaatii ministerin päätöksen.

Merkittävä haastatteluissa esiin tuotu seikka oli se, että liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelussa käytetään nykyisin erittäin harvoin virallisia, asettamispäätöksellä asetettavia työryhmiä. Työryhmiä tunnuttiin pidettävän liian formaaleina ja jäykkinä rakenteina. Niiden käytön vähäisyyteen saattaa vaikuttaa myös lainvalmistelun aikataulujen tiukkuus. Myös virallisten työryhmien yhteydessä kirjattavat eriävät mielipiteet mainittiin työryhmätyöskentelyä vastaan puhuvana seikkana.

Lainvalmisteluprosessin seurannan ja sen kehittämisen kannalta työryhmätyön viralliseen diaariin päätyvät muistiot olisivat kuitenkin hyödyllinen väline. Valmistelijat käyttävät myös itseorganisoituvia epävirallisia työryhmiä, mutta niiden työskentelystä ei kerry vastaavaa läpinäkyvää seurantatietoa. Toisaalta sekä viralliset että epäviralliset työryhmät voivat olla yhtä lailla poliittisen ohjannan kautta syntyneitä.

Lausuntopalautteen kerääminen on ministeriössä keskeinen osa niin lainvalmisteluprosessin sidosryhmäyhteistyötä kuin tiedonkeruuta. Lausunnonantamisen kanavana käytetään liikenne- ja viestintäministeriössä varsin vakiintuneesti lausuntopalvelu.fi -portaalia. Yleensä lausuntovaiheelle varataan vähintään kohtuullinen aika osana lainvalmistelua. Käytännössä lausuntovaihe on kuitenkin erityisesti säädöshankkeen päävalmistelijalle erityisen työläs työvaihe, jossa lausuntomateriaalin läpikäyntiin ja tiivistelmän laatimiseen on yleensä niukasti aikaa. Joissakin tapauksissa lausuntojen tiivistelmä jääkin laatimatta. Lisäksi tiivistelmän laatiminen ja julkaiseminen mainitaan hallituksen esityksissä harvemmin kuin ministeriöissä keskimäärin. Viime vuosina on käynyt toisinaan myös niin, että lakihankkeen valmistelun reunaehtoihin on tullut lausuntovaiheen jälkeen olennaisia muutoksia ja on jouduttu järjestämään toinen, lähinnä muodollinen lausuntokierros.

Vaikutusten arviointi on monien lainvalmistelijoiden mielestä liikenne- ja viestintäministeriössä, kuten monessa muussakin ministeriössä, varsin turhauttava lainvalmistelun vaihe. Käytännössä, kun aloite lainvalmisteluun tulee poliittiselta johdolta ja lainvalmistelun aikataulu on tiukka, ei mielekästä vaikutusten arvioinnin prosessia ole mahdollista toteuttaa. Vaikutusten arviointi tehdään herkästi lähinnä muodon vuoksi ja painopiste on vaikutusten tunnistamisessa vaikutusten suuruuden/merkittävyyden arvioinnin sijaan.

Lainvalmistelutyön johtamisen näkökulmasta ministeriön organisaatio näyttäytyi haastattelujen perusteella heikkona. Valmistelijoiden lähiesimiehet, yksikön päälliköt, eivät tyypillisesti ole lainvalmistelukokemusta omaavia, joten he eivät varsinaisesti pysty ohjaamaan valmistelutyötä. Osastopäälliköiden kannanotoissa lainvalmistelutyön ohjaamiseen liittyen korostuivat aikataulujen noudattaminen ja poliittisen johdon odotuksiin vastaaminen. He pystyvät siis lähinnä kannustamaan valmistelijoita noudattamaan annettuja aikatauluja tai säädöshankkeen poliittisella tasolla päätettyjä reunaeh-toja. Lainvalmistelijat jäävät kovin yksin esimerkiksi sellaisten kysymysten kanssa kuin sääntelyn vaihtoehtojen arviointi tai lainsäädännön negatiivisten vaikutusten kirjaaminen esityksiin.

Tiedonhallinta ja tiedollinen tuki lainvalmistelutyöhön liittyen on liikenne- ja viestintäministeriössä heikko. Voimakas ja nopea ikärakenteen muutos ministeriössä on johtanut siihen, että kokeneiden lainvalmistelijoiden eläköityessä heidän hiljainen tietonsa on valtaosin menetetty. Tällä hetkellä valtaosa 'kovasta tiedosta' liittyen alan tekniseen

osaamiseen löytyy hallinnonalan virastoista. Tätä tietoa saadaan virastoista lainvalmistelun käyttöön vaihtelevilla mekanismeilla. Virastojen edustajia on tyypillisesti edustajina lainvalmistelun työryhmissä silloin, kun sellaisia perustetaan. Näissä tapauksissa säädöksen vaikutusarviointi saattaa esimerkiksi tulla keskeisiltä osiltaan suoraan virastosta. Toisinaan taas virastot ovat lausunnonantajia muiden joukossa.

Keskeisin lainvalmistelun 'tietopankki' on ministeriön lainsäädäntöjohtaja, joka toimii usein myös yhtenä valmistelijana säädöshankkeissa. Hän edustaa ministeriön keskeistä lainvalmistelun kokemusta, historian tuntemusta ja toisaalta hallitsee suoria yhteyksiä esimerkiksi oikeusministeriön laintarkastusosastolle. Lainsäädäntöjohtaja on myös valmistelijoiden puolelta keskeinen yhteys poliittiseen johtoon päin, joka pystyy tarvittaessa tuomaan esiin lainvalmistelijoiden näkemystä. Hänen roolinsa osana konsernijohtoa on monin tavoin haastava. Hänelle kertyy esimerkiksi paljon tietoa lainvalmistelijoiden työssä jaksamiseen liittyen, mutta näistä kysymyksistä virkamiesten keskustelukumppani organisaatiossa on oma esimies. Samalla lainsäädäntöjohtaja hallitsee koko lainvalmistelun tilannetta ja sen resurssien kokonaisvaltaista suunnittelua. On syytä kysyä, onko tällainen yhden ihmisen voimavaroihin keskeisesti nojaava verkostomainen rakenne pitkän päälle kestävä ratkaisu lainvalmistelun organisaationa?

Lainvalmistelutyön organisoinnin heikkous ja lainvalmistelun puutteellinen tuki synnyttävät merkittävän jatkuvuuden hallinnan riskin liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun prosessiin. Ministeriö ei välttämättä pysty kilpailemaan osaavimmasta työvoimasta ja työntekijöiden rekrytointiin sekä perehdyttämiseen käytetyt resurssit valuvat herkästi hukkaan. On ilmeistä, että lainvalmistelijoiden työn tuen organisointiin sekä yksittäisten lainvalmistelijoiden urapolkujen suunnitteluun pitäisi kohdistaa enemmän huomiota. Lainvalmistelun tiedonhallinnan kehittäminen koko ministeriön tasolla olisi myös tärkeä osaratkaisu ongelmaan.

6 Eduskunnan kannanotot liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksiin

Selvityksen kohteena olivat eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt liikenne- ja viestintäministeriöstä tulleista hallituksen esityksistä ajalla 1.1.2017–31.10.2018. Hallituksen esityksiä oli yhteensä 44. LVM:n lakiehdotuksista yli 80 % (37) hyväksyttiin eduskunnassa muuttamattomana tai vähäisin lakiteknisin korjauksin ja muutoksin. Lainvalmistelun hyvää tulosta selittää se, että LVM:ssä valmistelu painottuu kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön voimaansaattamiseen Suomessa. Tämä koskee lähes poikkeuksetta ilma- ja meriliikennettä, mutta soveltuu osittain myös tieliikenteeseen ja viestintään. Kun olennaiset sisällölliset ratkaisut on tehty kansainvälisillä foorumeilla, kotimainen lakiehdotus on lähinnä tekninen suorite. Lainvalmistelija voi seurata standardimalleja ja lainsäätäjän kansallinen liikkumavara jää vähäiseksi.

Toisaalta ne hallituksen esitykset, joihin eduskunnassa tehtiin runsaasti muutoksia, saivat osakseen poikkeuksellisen ankaraa kritiikkiä. Arvostelu kohdistui sekä lakiehdotusten sisältöön että lainsäädäntötekniiseen toteutukseen. Kritiikin kohteena olivat monet LVM:n kärkihankkeet kuten liikenteen palveluita käsittelevä lainsäädäntökokonaisuuksien uudistus, tieliikennelain uudistus, liikennejärjestelmästä ja maanteistä annetun lain muuttaminen sekä hallinnonalan virastouudistus.

Taulukko 2. Liikenne- ja viestintävaliokunnan kannanotot LVM:n hallituksen esityksiin

Teema	Ei muutosta	Vähän muutoksia	Paljon muutoksia
Ilmaliikenne	100 %	0 %	0 %
Meriliikenne	75 %	25 %	0 %
Tieliikenne	23 %	54 %	23 %
Liikenteen palvelut	33 %	0 %	67 %
Viestintä	29 %	71 %	0 %
Hallinnonala	50 %	0 %	50 %
Teema	Ei muutosta	Vähän muutoksia	Paljon muutoksia

Liikenteen palveluita koskeva uudistus on niin sanottu kodifikaatio eli liikenteen palveluita ja markkinoita käsittelevien säännösten kokoaminen samaan lakiin. Lainsäädäntöprosessin teki haasteelliseksi jo se, että hanke toteutettiin ajallisesti kolmessa peräkkäisessä vaiheessa. Sen enempää lainvalmistelijoilla kuin lainsäätäjälläkään ei näyttänyt olevan selkeää kuvaa hankkeen kokonaisuudesta ennen kuin kaikki osat olivat valmiit. Epävarmuus heijastui lakitekniisiin ratkaisuihin. Hankkeen ensi vaiheessa

eduskunnan perustuslakivaliokunta vaati olennaisia muutoksia lain rakenteeseen, säännösten numerointiin ja lain nimeen. Hallituksen esityksen asiasisällön hahmottamista vaikeutti myös se, että tekstin esittämisjärjestys muuttui kesken esityksen. Laki liikenteen palveluista alkaa tieliikennettä koskevista konkreettisista asioista kuten taksi-, kuorma- ja linja-autoliikenteen harjoittamisesta. Lakiehdotuksen yksityiskohtaiset perustelut on kirjoitettu noudattaen samaa esittämisjärjestystä. Sen sijaan hallituksen esityksen yleisperustelut alkavat liikenteen digitalisaatiosta. Digitalisaatiota käsittelevät säännökset luovat pohjaa mahdolliselle tulevalle kehitykselle, mutta poikkeuksellinen esitysjärjestys hämärtää sen ymmärtämistä, että taksi- ja muissa liikenneraatkaisuissa kysymys oli laajoja henkilöryhmiä välittömästi koskevista säännöksistä.

Liikennehankkeen toinen osa toteutettiin laajentamalla liikenteen palveluista annettu laki kattamaan kaikki liikennemuodot. Lakiin lisättiin ilmailua, merenkulkua, raideliikennettä, kaupunkiraideliikennettä ja rekisteöintiä käsitteleviä säännöksiä. Tavoitteena oli sääntelyn yhdenmukaistaminen. Tätä on vaikeuttanut muun muassa se, että eri liikennemuotoihin kohdistuvat keskenään erilaiset kansainväliset vaatimukset. Säännösten esittämistapa on paikoin erittäin monimutkaista, esimerkiksi lain pisimmässä pykälässä on 24 kohtaa ja noin 800 sanaa.

Aikataulu ja ajoitus on tuottanut ongelmia useissa hankkeissa. Suomen laajakaistatuohjelmaa (HE 2/2017 vp) käsiteltäessä liikenne- ja viestintävaliokunta piti tärkeänä, että LVM jatkossa hankkii EU-säännösten edellyttämät komission kannat hyvissä ajoin ja siten, että hallituksen esityksiin ei enää valiokuntakäsittelyn aikana ole komissiosta johtuvista syistä tarpeen tehdä muutoksia. Liikennejärjestelmästä ja maanteistä annettua hallituksen esitystä (HE 45/2018 vp) käsiteltäessä LVM itse pyysi valiokuntaa poistamaan lakiehdotuksista kaikki maakuntauudistukseen liittyvät säännökset, jotka tuotaisiin myöhemmin eduskuntaan erillisellä hallituksen esityksellä. Hallinnonalan virastouudistuksessa (HE 61/2018 vp) laintarkastus ehdittiin aikataulusyistä suorittaa vain osaksi.

Lainvalmistelijan vastuulla on perusoikeuskysymysten asianmukainen selvittäminen. Uuteen tieliikennelakiin (HE 180/2017 vp) on koottu liikenteessä käyttäytymisen säännöt. Asiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa syytömyysolettaman ja käännetyn todistustaakan ongelmiin. Vastaavasti liikenteen palveluista annetun lain ensimmäisessä vaiheessa perustuslakivaliokunta piti ongelmana rangaistussäännöksiä ja tiedonsaantioikeutta (HE 161/2016 vp). Koska perusoikeuskysymykset, rangaistussäännökset ja tietosuojakysymykset kuuluvat kaikki oikeusministeriön vastuualueelle, ministeriöiden välinen yhteistyö jo lainvalmisteluvaiheessa voisi ennalta ehkäistä perustuslakivaliokunnassa ilmeneviä ongelmia.

Koska kysymys on LVM:n lainvalmistelun arvioinnista, tässä yhteydessä ei käsitellä lakiehdotusten asiasisältöön kohdistuvaa kritiikkiä, joka kohdistuu ministeriön tekemiin poliittisiin linjauksiin. Silloin kun lain sisältö eduskunnassa sisällöllisesti muuttuu, eduskunta korvaa ministeriön linjauksen uudella poliittisella linjauksella. Sen sijaan lakiehdotuksen tekninen kritiikki kohdistuu virkamiesten vastuualueelle kuuluviin seikkoihin. Tällöin arvostelu koskee esimerkiksi sitä, että lakiehdotuksen suhde muihin säännöksiin on epäselvä, esitys on kielellisesti vaikea, vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu, perusoikeuskysymykset on puutteellisesti käsitelty jne.

Liikenne- ja viestintävirastoa koskevaa lakiehdotusta käsitellessään liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti LVM:n virkamiesjohdon huomiota lainvalmistelun tasoon ja piti välttämättömänä, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin lainvalmistelun parantamiseksi.

7 Yhteenveto ja suositukset LVM:n lainvalmistelun kehittämiseksi

Hankkeen tarkoituksena oli arvioida LVM:n lainvalmistelua ja esittää näkemyksiä lainvalmistelun kehittämiseksi. On huomattava, että hankkeen tarkoituksena ei ollut asemoida LVM:n lainvalmistelun tasoa suhteessa muihin ministeriöihin, eikä tämänkaltaista arviointia voida tehdä. Saman aikaan tuotaessa esille lainvalmistelun kehittämisehdotuksia, on syytä tuoda esille ministeriön lainvalmistelussa toimivia käytäntöjä. Ministeriön kuulemiskäytäntöä voidaan pitää hyvänä, samoin EU:n oikeustilan huomioimista. Ministeriö on myös ollut yksi aktiivisimmista, ellei aktiivisin Sipilän hallituksen norminpurku -kärkihankkeen toteuttamisessa. Ministeriö näyttäytyykin melko rohkeana lainsäädännön uudistajana ja erilaisten kokeiluiden toteuttajana.

Kaiken kaikkiaan arvioitaessa LVM:n lainvalmistelun laatua voidaan todeta, että ylivoimainen enemmistö liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotuksista ”suoriutuu” eduskuntakäsittelystä hyvin. Toisaalta ne hallituksen esitykset, joihin eduskunnassa tehtiin runsaasti muutoksia, saivat usein osakseen myös poikkeuksellisen ankaraa kritiikkiä sekä liikenne- ja viestintävaliokunnalta että perustuslakivaliokunnalta. Kritiikin kohteena olivat monet ministeriön kärkihankkeista, joiden arvostelu kohdistui sekä sisältöön, mitä voidaan pitää merkinä poliittisista jännitteistä, mutta myös esitysten lainsäädäntötekniiseen toteutukseen.

Hankkeen keskeisimmiksi havainnoiksi nousevat seuraavat asiat:

- Lainvalmistelun ”liikkumatilan” kannalta LVM:n lainvalmistelussa on monenlaisia hankkeita
- LVM:ssä on muodollisesti selkeä päätöksenteko-prosessi, mutta käytännössä esimiesten edellytykset linjata asioita ovat puutteelliset, mikä aiheuttaa osaltaan päätöksenteon hitautta ja tyhjäkäyntiä, mutta myös kiirettä säädösehdotuksen valmiiksi saamiselle
- Usein sääntelyratkaisut tulevat lainvalmistelijalle annettuna, jolloin voidaan kysyä, mikä on vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointien tosiasiallinen merkitys? Toisaalta juuri näihin asioihin lainvalmistelijat kaipaavat lisäosaamista.
- Myös sidosryhmien ja vaikutusten kohteiden tunnistaminen aiheuttaa ongelmia säädösvalmistelussa
- Laajat uudistukset sekä hankkeet, joissa luodaan uusia markkinoita, koetaan haastavimmaksi säädöshankkeiksi.
- Sidosryhmien kuuleminen toimii hyvin LVM:ssä
- Lainvalmistelijoiden osaamisen kehittämistä toivotaan systemaattisemmaksi toimintatavaksi ministeriössä.

- Aikataulu- ja resurssipaineet ovat yleisiä ongelmia säädösvalmistelussa.
- On tarpeen arvioida, ovatko säädösjohtaminen ja säädösvalmistelun kehittäminen erillisiä prosesseja ministeriössä?

Aikaisempien tutkimusten perusteella LVM:n lainvalmistelun kehittämisen kohteeksi nousee seuraavia asioita. Ensiksi on kiinnitettävä huomiota vaikutusten arvioinnin parantamiseen. Tämä vaatii yhtäältä lainvalmistelun toimintakulttuurin kehittämistä, jolloin numeerisia arvioita edellytetään kirjattavan hallituksen esityksiin, ja toisaalta arviointiosaamisen parantamista eli resursointia yhteiskuntatieteellisten menetelmien osajiin. Vaikutusten arvioinnissa tulisi kehittää erityisesti numeeristen arviointien määrää sekä sitä, että arvioinnin perustana olevat tietolähteet mainittaisiin esityksissä.

Edelleen hallituksen esityksiä koskevan lausuntopalautteen käsittelyssä tulisi lisätä avoimuutta, vaikka kuuleminen olikin tuotu esiin liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä asian valmistelua kuvaavassa jaksossa pääosin lainvalmisteluohjeiden mukaisesti. Hallituksen esityksissä tulisi konkreettisemmin käsitellä lausuntopalautea ja osoittaa, miten palaute on hyödynnetty säädösehdotuksen viimeistelyssä ja tuoda selkeämmin esille, miksi palaute ei ole vaikuttanut lopulliseen esitykseen. Myös muutoin lainvalmistelijoiden kuulemisosaamista ja sen tukea olisi parannettava.

Liikenne- ja viestintäministeriön viimeaikaisten hallitusten esitysten arvioinnin perusteella voidaan suositella seuraavaa. Vaikka LVM:n hallituksen esityksissä tuodaan melko hyvin esille vaihtoehtoisia keinoja, niissä pitäisi useammin olla toteuttamisvaihtoehtoja koskeva jakso. Toteuttamisvaihtoehtoja arvioitaessa tulisi selkeämmin käydä läpi eri vaihtoehtojen hyviä ja huonoja puolia, erityisesti määrällisten arviointien avulla. Sidosryhmien kuulemisen osalta hallituksen esityksissä tulisi yksityiskohtaisemmin käsitellä lausunnon antajien palautetta ja siihen reagointia. Avoimuuden kannalta olisi tärkeää perustella, miksi kritiikki ei ole vaikuttanut säädösehdotuksen lopputulemaan.

Lainvalmistelijat kaipaavat konkreettisempaa koulutusta ja neuvontaa vaihtoehtojen tunnistamiseen sekä vaikutusten arviointiin. Monesti koulutukset jäivät liian yleiselle tasolle, keskusteluksi siitä mitä pitää tehdä, verrattuna kysymykseen, miten pitää tehdä. Ministeriössä tulisi selkeämmin mahdollistaa erikoistuminen tiettyihin säädösvalmistelun osatekijöihin ja hyödyntää tätä erikoisosaamista tiimimäisessä säädösvalmistelussa. Asia koskee esimerkiksi vaikutusten arviointia, perustuslain osaamista ja kuulemismenetelmiä. Ongelmaksi koetaan myös se, että virkamiesjohto ei riittävän selvästi kerro poliitikoille, minkälaisiin aikatauluihin pystytään ministeriön lainvalmistelussa.

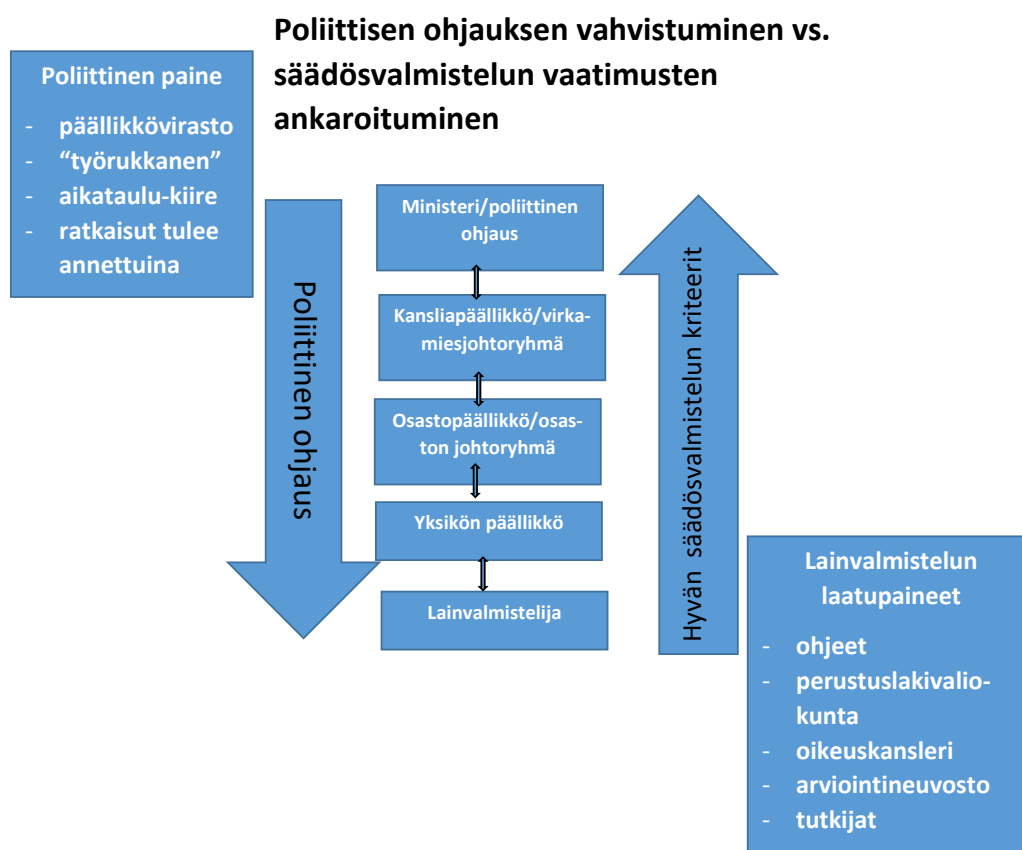
Kaiken kaikkiaan LVM:n lainvalmistelussa on havaittavissa rakenteellinen riski, joka ulottuu suppeista lakihankkeista laajoihin uudistuksiin. Kysymys on siitä, että hankkeiden valmistelussa käytettävissä oleva resurssi on minimoitu. Suppeissa hankkeissa tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hyvin vähäisen kokemuksen omaava lainvalmistelija valmistelee hallituksen esityksen ilman merkittävää taustatukea. Suositeltavaa olisi, että nuorille lainvalmistelijoille luotaisiin riittävä organisatorinen tuki- ja ohjausjärjestelmä. Tämä tulisi vastuuttaa selkeästi asiasta vastaavalle tiimille tai tukihenkilöille. Erityisesti nuorten lainvalmistelijoiden ongelmana on, että he eivät tiedä, mistä saisi apua tai ohjeistusta käytännön kysymyksiin ja kuinka he voisivat hyödyntää esimerkiksi ministeriön alaisten virastojen asiantuntemusta.

Toisaalta LVM:ssä hyvinkin laajojen kokonaisuuksien valmistelu on yhden lainvalmistelijan vastuulla. Yleinen menettely on, että yksi lainvalmistelija vastaa kirjoitusprosessista ja hänen tukenaan on epävirallinen työryhmä tai työryhmiä. Työryhmien jäsenet eivät käytännössä vastaa mitenkään kirjoitustyöstä. Tilanne olisi toinen esimerkiksi virallisesti asetetussa työryhmässä, jossa kirjoitusvastuu voitaisiin jakaa velvoittavalla tavalla osa-alueittain. Suurten hankkeiden ongelmana lainvalmistelijat pitävät myös sitä, että niissä ei ole ollut riittävän selkeää tavoitteenasettelua. Poliittista keskustelua ei hankkeista ole käyty etukäteen, osittain siksi, että hallituksen sisällä on ollut erisuuntaisia kantoja. Toisaalta uudistusten vaikutuksia ja vaihtoehtoja ei aina ole voitu riittävästi arvioida, koska linjaukset on edeltä päätetty. Lainvalmistelijan näkökulmasta hankaluutena on, että epäselvä tehtäväksianto vaikuttaa väistämättä suorituksen laatuun. On tärkeää vahvistaa ministeriön säädösjohtamista ylimpien virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden välisen vuoropuhelun lisäämisellä esimerkiksi tavoitteiden selkeyttämiseksi ja lainvalmistelun vaatiman työ- ja aikamäärän ymmärtämiseksi.

Lainvalmistelijan näkökulmasta vaatimukset lainvalmistelulle tuntuu lisääntyneen. Yhtäältä säädösvalmistelun määrän lisääntyminen on johtanut kiireen lisääntymiseen säädösvalmistelussa. Lisäksi poliittisen ohjauksen tuoma paine on lisännyt osaltaan kiirettä, vähentänyt lainvalmistelijan liikkumatilaa esimerkiksi vaihtoehtoisten sääntelykeinojen ja vaikutusten arviointien osalta. Poliittisen päätöksentekijöiden erimielisyys on johtanut myös osaltaan siihen, että aikaisemmin sovittuja linjauksia tarkistetaan ja siten myös säädösehdotukselle asetut tavoitteet muuttuvat. Tämä on osaltaan lisännyt lainvalmisteluun kohdistuvaa aikataulupainetta. Lainvalmistelijat kokevat, että ministeriön virkamiesjohto ei ole pystynyt riittävästi vaikuttamaan (resurssit, aikataulu, säädösvalmistelun reunaehdot) poliittisiin päätöksentekijöihin hyvän säädösvalmistelun mahdollistamiseksi.

Samanaikaisesti vaatimukset lainvalmistelun laatua kohtaan ovat lisääntyneet esimerkiksi lainvalmisteluun kohdistuvan tutkimuksen, mediahuomion ja vuonna 2016 aloitettujen lainsäädännön arviointineuvoston myötä. Esimerkiksi arviointineuvosto kohdis-

taa arviointinsa lainvalmisteluohjeiden noudattamiseen. Tilanne näyttäytyy lainvalmistelijan näkökulmasta vaikeana, koska samanaikaisesti paine lainvalmistelua kohtaan on lisääntynyt poliittisten päätöksentekijöiden toimesta. Lainvalmistelijat kaipaavat yhtäältä tukea virkamiesjohdolta ja esimiehiltään säädösvalmisteluun ja toisaalta parempaa ”puskuria” suhteessa poliittiseen ohjaukseen.



Kuvio 3. Poliittisen ohjauksen ja lainvalmistelun vaatimusten tuottama paine lainvalmistelijoille

Loppuraportin perusteena olevat aineistot

LIITE 1 Aikaisemmat tutkimukset ministeriötason lainvalmistelun laadusta

LIITE 2 Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemien hallitusten esitysten analyysi

LIITE 3 Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittelemät hallituksen esitykset ajalla 1.1.2017–31.10.2018

Liitteet

Liite 1

AIKAISEMMAT TUTKIMUKSET MINISTERIÖTASON LAINVALMISTELUN LAADUSTA

Suhteessa lainsäädännön ja siten myös lainvalmistelun merkitykseen yhteiskunnassa Suomessa on tehty vähän tutkimusta lainvalmistelun laadusta. Pääasiassa tutkimusta on tehty kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutissa KRIMO:ssa (entinen OPTULA) sekä Itä-Suomen oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmässä. Harvoin tutkimuksissa on verrattu lainvalmistelua ministeriöittäin.

Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua arvioitaessa Suomessa on julkaistu viisi tutkimusta, joissa ministeriön lainvalmistelua voi verrata muihin ministeriöihin. Kolme tutkimuksista liittyy vaikutusten arviointeihin ja kaksi kuulemiseen lainvalmistelussa. Tutkimukset perustuvat pääasiassa hallitusten esitysten läpikäynteihin ja niistä tehtäviin tilastollisiin analyysihin. Seuraavaksi tehdään lyhyet tiivistelmät seuraavista tutkimusta ja sen jälkeen tehdään yhteenveto liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelusta suhteessa muihin ministeriöihin:

Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122.

Heikkinen, Kati (2018) Taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä 2000-luvulla erityisesti lvm:n näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma.

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2018): Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Itä-Suomen yliopisto. Julkaistavana oleva tutkimus.

Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika (2016): Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? Edilex 2016/29.

Vesa, Juho – Kantola, Anu (2016) Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

On huomattava, että tutkimusten perusteella ei voida asettaa ministeriöiden lainvalmistelua ”paremmuusjärjestykseen”. Ministeriöillä on erityyppisiä lainsäädäntöhankkeita, joissa esimerkiksi vaikutusten arviointien sekä kuulemisen merkitys vaihtelee. Toisaalta ministeriöitä vertailemalla voidaan saada käsitys siitä, miten yksittäisen ministeriön lainvalmistelu näyttäytyy suhteessa muihin ministeriöihin.

Slant, Outi – Rantala, Kati (2013) Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä

Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen vuonna 2013 julkaistussa tutkimuksessa ”Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä” pääaineiston muodostavat vuoden 2012 lakiehdotuksia sisältävät hallituksen esitykset eli yhteensä 197 esitystä. Lisäksi aineisto mahdollisti eri hallinnonalojen hallituksen esitysten välisen vertailun sekä suhteuttamisen vuosien 1994, 1998, 2005 ja 2009 hallituksen esityksiin. Liikenne- ja viestintäministeriössä annettiin vuonna 2012 yhteensä 22 hallituksen esitystä, mikä on ministeriöiden hallituksen esityksistä 11 prosenttia. Hallituksen esitysten jakautuminen eri hallinnonaloille on pysynyt kohtalaisen samana vuosittain, paitsi hallituskaudella 2015-2019.

Ministeriöiden välillä on eroavaisuuksia sen suhteen, miten hallituksen esitysten perusvalmistelu toteutetaan. Perusvalmisteluvaiheella tarkoitetaan vaihetta, joka alkaa lainvalmisteluhankkeen toimeksiannosta ja päättyy hallituksen esityksen valmistumiseen. Perusvalmistelu voidaan toteuttaa suppeasti virkatyönä tai laajapohjaisesti työryhmässä, komiteassa tai toimikunnassa. Liikenne- ja viestintäministeriön esityksistä valtaosa (87 %) valmisteltiin virkatyönä. Kaikissa ministeriöissä oikeusministeriötä lukuun ottamatta virkatyö on ollut ensisijainen hallituksen esitysten valmistelutapa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä esityksiä valmisteltiin melko harvoin työryhmässä. Vuosien 2005, 2009 ja 2012 välisen vertailun perusteella voidaan havaita, että liikenne- ja viestintäministeriössä, kuten useimmissa ministeriöissä virkatyön osuus on lisääntynyt ja työryhmien osuus vähentynyt lainvalmistelussa. Liikenne- ja viestintäministeriössä hallituksen esitysten valmistelutapa näyttää painottuneen virkatyöhön, eikä valmistelu työryhmässä ole muihin ministeriöihin suhteutettuna tyypillistä.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden mukaan hallituksen esityksissä tulisi tarpeen mukaan selostaa eri maiden oikeustilaa havainnollistamaan, miten vastaava ongelma on muualla ratkaistu. Euroopan unioniin liittymisen jälkeen EU:n vaikutus on ollut olennainen osa kansallista lainsäädäntötoimintaa. Eri hallinnonalat poikkeavat jonkin verran toisistaan sen suhteen, miten eri maiden oikeustilaa hallituksen esityksissä kuvailaan. EU:n tai ulkomaiden oikeustilaa kuvattiin noin kahdessa kolmasosassa halli-

tuksen esityksiä vuonna 2012. Liikenne- ja viestintäministeriössä sekä maa- ja metsätalousministeriössä EU:n oikeustilaa on selostettu 77 prosentissa esityksiä, mikä on ministeriöistä useimmin. Toisaalta Pohjoismaiden tai EU:n jäsenmaiden oikeustilaa oli liikenne- ja viestintäministeriössä kuvailtu harvoin. Muihin hallinnonaloihin verrattuna liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä kansainvälistä vertailua oli kokonaisuudessaan tehty aktiivisesti. Liikenne- ja viestintäministeriössä valmistelluista esityksistä kansainvälinen vertailu puuttui ministeriöistä kaikkein harvimmoin.

Vaikutusten arvioinnin keskeisenä tavoitteena lainsäädäntötyössä on tuottaa tietoa päätöksentekijöiden päätösten tueksi sekä parantaa lainsäädännön ja lainvalmistelun laatua. Hallituksen esitysten laatimisoheiden mukaan hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Suurimmassa osassa eri hallinnonalojen hallituksen esityksiä säädösten vaikutuksia kuvaava jakso oli korkeintaan puolen sivun mittainen. Vaikutusjaksot ovat pidentyneet vuodesta 2009. Liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä lyhyitä vaikutusjaksoja oli hieman useammin kuin muilla hallinnonaloilla keskimäärin. Yli kaksi sivua laajemmat vaikutusjaksot olivat liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä muihin ministeriöihin verrattuna melko harvinaisia. Laajimmat vaikutusjaksot olivat maa- ja metsätalousministeriöllä, jonka vaikutusjaksot olivat useimmiten 2-3 sivua. Valmistelutapa näyttäisi olevan yhteydessä vaikutusarviointijakson laajuuteen siten, että virkatyönä valmistelluista esityksistä suuressa osassa vaikutusarviointijakso on suppea. Laajimmat vaikutustenarvioinnit ovat esityksissä, jotka on valmisteltu työryhmissä. Kuten edellä todettiin, liikenne- ja viestintäministeriössä hallituksen esityksiä valmistellaan useimmiten virkatyönä ja harvoin työryhmässä. Vaikutusten arviointijaksojen laajuus näyttäisi siis olevan kytköksissä valmistelutapaan.

Hallituksen esityksissä useimmin arvioituja vaikutuksia ovat taloudelliset vaikutukset, viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset sekä ympäristövaikutukset. Esitysten sisältöön nähden vaikutusarvioinnit näyttävät kohdentuvan odotetusti. Liikenne- ja viestintäministeriön kaikissa esityksissä oli aina arvioitu jotain vaikutuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä vaikutuslajeista eniten arvioitiin vaikutuksia viranomaisiin (82 %) ja yrityksiin (82 %). Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointien määrä oli tavanomainen suhteessa muihin ministeriöihin. Yritysvaikutusten arvioinnin osalta liikenne- ja viestintäministeriö oli hallinnonaloista kaikkein aktiivisin. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksistä 73 prosentissa arvioitiin vaikutuksia julkiseen talouteen. Muilla hallinnonaloilla vaikutuksia julkiseen talouteen arvioitiin tätä useammin. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kaikissa esityksissä arvioitiin julkistaloudellisia vaikutuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö toi siis hallituksen esityksissään erityisen usein esiin yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Vastaavasti julkistaloudellisten vaikutusten arviointi näytti hallinnonalojen välisessä vertailussa liikenne- ja viestintäministeriön osalta vähäiseltä.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä arvioitiin vaikutuksia kotitalouksiin (36 %) huomattavasti useammin kuin muissa ministeriöissä keskimäärin. Liikenne- ja viestintäministeriö oli muihin hallinnonaloihin suhteutettuna aktiivinen myös rikostorjuntaan ja turvallisuuteen kohdistuvien vaikutusten arvioimisessa, ympäristövaikutuksien sekä tietoyhteiskuntavaikutuksien arvioinneissa. Vaikutuksia kansantalouteen tai vaikutuksia työllisyyteen ja työelämään ei ministeriöissä yleensä arvioidu kovin usein. Hallinnonaloilla jätettiin usein arvioimatta myös vaikutuksia kansalaisten asemaan ja toimintaan yhteiskunnassa, vaikutuksia lapsiin ja nuoriin, vaikutuksia yhdenvertaisuuteen, sosiaali- ja terveysvaikutuksia, sukupuolivaikutuksia, kielellisiä vaikutuksia sekä vaikutuksia aluekehitykseen.

Yhteenvetona voidaan todeta, että liikenne- ja viestintäministeriössä lainvalmistelu toteutetaan perusvalmistelun osalta pääasiassa virkatyönä ja lainsäädännön vaikutuksia arvioidaan hallituksen esityksissä keskimääräisesti muihin ministeriöihin verrattuna. Valmistelutavalla vaikuttaisi olevan jossain määrin seurauksia sekä hallituksen esityksen laajuuteen että vaikutusten arviointien kattavuuteen. Erilaisten lainvalmistelun ja lainsäädännön kehittämisohjelmien yhteydessä on tuotu esille suosituksia laajapohjaisen valmistelun lisäämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa työryhmäpohjaista valmistelua. Vuoden 2012 hallituksen esitysten perusteella havaittiin, että liikenne- ja viestintäministeriössä lainvalmistelu toteutetaan harvoin työryhmässä. Toisaalta on syytä pitää mielessä, etteivät työryhmien valmistelemat esitykset välttämättä ole siinä virkatyönä valmisteltuja esityksiä laadukkaampia. Työryhmät yleensäkin valmistelevat useammin laajempia kokonaisuuksia. Toisaalta laajapohjaisessa työryhmätyöskentelyssä arvioidaan monipuolisesti eri näkökulmia, mikä voi laajentaa hallituksen esitysten perustelua.

Euroopan unionin vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön voidaan havaita liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä. Liikenne- ja viestintäministeriössä unionin oikeustilaan oli viitattu usein, mutta muiden maiden oikeustilan vertailu oli vähäisempää muihin ministeriöihin verrattuna. Säädos ehdotusten vaikutusarviointien osalta muihin hallinnonaloihin verrattuna liikenne- ja viestintäministeriössä arvioitiin usein yritysvaikutuksia sekä vaikutuksia kotitalouksiin. Toisaalta muista taloudellisista vaikutuksista julkistaloudellisten vaikutusten arviointi oli liikenne- ja viestintäministeriössä muita ministeriöitä vähäisempää. Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten ja ympäristövaikutusten arvioiminen on kaikilla hallinnonaloilla tyypillistä. Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten osalta rikostorjuntaan ja turvallisuuteen liittyvien vaikutusten sekä tietoyhteiskuntavaikutusten arvioimiseen liikenne- ja viestintäministeriössä oli kiinnitetty muita ministeriöitä useammin huomiota. Toisaalta on syytä huomioida, ettei hallituksen esityksissä juurikaan arvioida välillisiä vaikutuksia kansalaisiin ja yksilöihin, kuten sosiaali- ja terveysvaikutuksia tai lapsiin ja nuoriin kohdistuvia vaikutuksia.

Heikkinen, Kati (2018) Taloudellisten vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä 2000-luvulla erityisesti lvm:n näkökulmasta

Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen lainsäädäntötutkimuksen tutkimusryhmässä on kerätty tutkimusaineisto 2000-luvun hallituksen esityksistä tarkoituksena arvioida lainvalmistelun laadun kehittymistä kyseisenä ajankohtana. Aineiston perusteella tullaan julkaisemaan useita tutkimuksia tulevaisuudessa. Tällä hetkellä aineiston perusteella on valmistunut yksi opinnäytetyö, jonka tuloksista seuraavassa on tiivistelmä.

Tutkimuksessa arvioitiin lainvalmistelun laadun kehitystä 2000-luvulla hallituksen esitysten taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta. Tutkimuksessa selvitettiin, onko taloudellisia vaikutuksia ylipäätään arvioitu hallituksen esityksissä sekä onko arvioinnissa noudatettu lainvalmistelun ohjeita ja ohjeissa määriteltyjä lainvalmistelun laatu-kriteereitä. Lainvalmistelun laatua taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta selvitettiin sekä kokonaisuutena että hallinnonaloittain.

Säädösten vaikutusten arviointiohjeen mukaan taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan vaikutuksia 1) kotitalouksiin, 2) yrityksiin, 3) julkiseen talouteen ja 4) kansantalouteen. Taloudelliset vaikutukset jaotellaan siten sääntelyn kohderyhmittäin. Taloudellisia vaikutuksia tarkasteltaessa on ensin arvioitava, mitä kohderyhmiä vaikutukset koskevat ja arvioitava vaikutuksia kohderyhmien näkökulmasta. Sen jälkeen taloudellisia vaikutuksia voidaan arvioida laajemmin vaikutuksina kansantalouteen.

Säädösten vaikutusten arviointiohjeen mukaan taloudellisia vaikutuksia on arvioitava euromääräisinä, tai jos määrällinen arviointi ei ole mahdollista, on arvioitava vaikutusten suuruusluokkaa ja todennäköistä vaihteluväliä. Numeerisia arvioita voidaan esittää usein myös erilaisina tunnuslukuina esimerkiksi suorite- tai muista kappalemääristä. Vaikutusten arvioinnista kertyy yleensä enemmän tietoa kuin mitä hallituksen esitykseen voidaan kirjata. Hallituksen esityksen perusteluihin on kirjattava vaikutusarvioinnin keskeisten tulosten lisäksi tieto siitä, mitä tietolähteitä arvioinnissa on käytetty. Säädösten vaikutusten arviointiohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnin yhteydessä tulisi arvioida myös sitä, liittyykö vaikutusten toteutuvuuteen riskejä ja jos liittyy, miten todennäköistä niiden toteutuminen on ja voidaanko niitä hallita. Taloudellisten riskien osalta vähintään vaikutuksiin liittyvä epävarmuus tulisi dokumentoida arvioinnin yhteydessä.

Tutkimusaineisto ja analyysimenetelmät

Tutkimusaineisto koostui hallituksen esityksistä vuosilta 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016 eli hallituskausien toisilta vuosilta. Aineistoon pyrittiin valitsemaan jokaisen ministeriön valmistelemia esityksiä eri tarkasteluvuosilta. Aineistoon sisältyvien hallituksen esitysten kokonaismääräksi muodostui 411 esitystä. Kappalemääräisesti tämä vastaa 34 prosenttia kaikista tarkasteluvuosina annetuista hallituksen esityksistä. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriöstä tarkastelussa oli 45 hallituksen esitystä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin hallituksen esityksiin sisältyviä, vaikutusten arviointiin keskittyviä kappaleita tai osioita. Tutkimusaineistoa analysoitiin laadullisesti tyypittämällä. Tyypittely tehtiin pääasiassa oikeusministeriön vuonna 2007 antamaan säädösten vaikutusten arviointiohjeeseen perustuvien kriteerien. Tyypittelyyn perustuen esitykset luokiteltiin kolmeen kategoriaan vaikutuslajeittain: 1) vaikutuksia on arvioitu ja niitä on tunnistettu, 2) vaikutuksia on arvioitu, mutta niitä ei ole tunnistettu olevan ja 3) vaikutuksia ei ole arvioitu. Esimerkiksi tupakkalakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 15/2016 vp oli arvioitu ja tunnistettu yritysvaikutuksia muun muassa seuraavasti:

”Tupakkatuotteiden ja vastaavien tuotteiden vähittäismyyntipakkausten muuttaminen tupak-katuotedirektiivistä johtuvien vaatimusten mukaiseksi aiheuttaa lisämenoja tuotteiden valmistajille ja maahantuojille. Tupakkapakkauksiin on esimerkiksi painettava uudenlaiset varoitusmerkinnät, ja niitä on vuoroteltava vuosittain. Varoitusmerkintöjen paino-kustannukset eivät sinänsä juurikaan muutu uusien varoitusmerkintöjen myötä. Tupakkayhtiöiltä saatujen tietojen mukaan muutosten teknisiä kustannuksia on vaikeaa arvioida, mutta ne ovat EU:n tasolla miljoonia euroja. Pakkausten yksikkökustannukset ovat riippuvaisia siitä, kuinka pitkiä tuotantosarjoja samalla varoitusmerkinnällä voidaan tuottaa. Jokainen uusi varoitus lisää kustannuksia.”

Tunnistettujen vaikutusten määrä ei yksinään kuvaa vaikutusarvioinnin laatua, minkä vuoksi hallituksen esityksiä tyypiteltiin myös 1) määrällisten arvioiden, 2) kielteisten vaikutusten, 3) arvioinnissa käytettyjen tietolähteiden ja muiden taustatietojen sekä 4) epävarmuustekijöiden esittämisen perusteella.

Esimerkiksi tietolähteitä tai muita taustatietoja sisältäviksi taloudellisten vaikutusten arvioinneiksi luokiteltiin esimerkiksi sellaiset esitykset, joissa vaikutusarvioinnin yhteydessä viitattiin johonkin nimettyyn selvitykseen tai esitettiin jokin laskentamenetelmä, jolla vaikutuksia oli arvioitu. Esimerkiksi postilain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 272/2016 vp viitattiin tietolähteenä muutosesityksen aiheutta koskevaan tutkimukseen seuraavasti:

“Erilaiset tutkimukset, kuten Felisberto. C: Liberalisation, completion and innovation in the postal sector (Empirical Economics (2013) 44:1407-1434), osoittavat, että markkinoiden vapauttamiselle on positiivinen vaikutus markkinoiden innovaatioihin. Uudet innovaatiot ja palvelut ovat seurausta kilpailutilanteesta, joka luo yrityksille kannustimia tehostaa ja parantaa toimintaansa. Jakelukilpailun avautuminen ja yrittäjyyden kehittyminen esityksessä kuvatulla tavalla hyödyttäisi siten haja-asutusalueella asuvia posti- ja jakelupalveluita tarjoavia yrityksiä ja palveluita käyttäviä kansalaisia.”

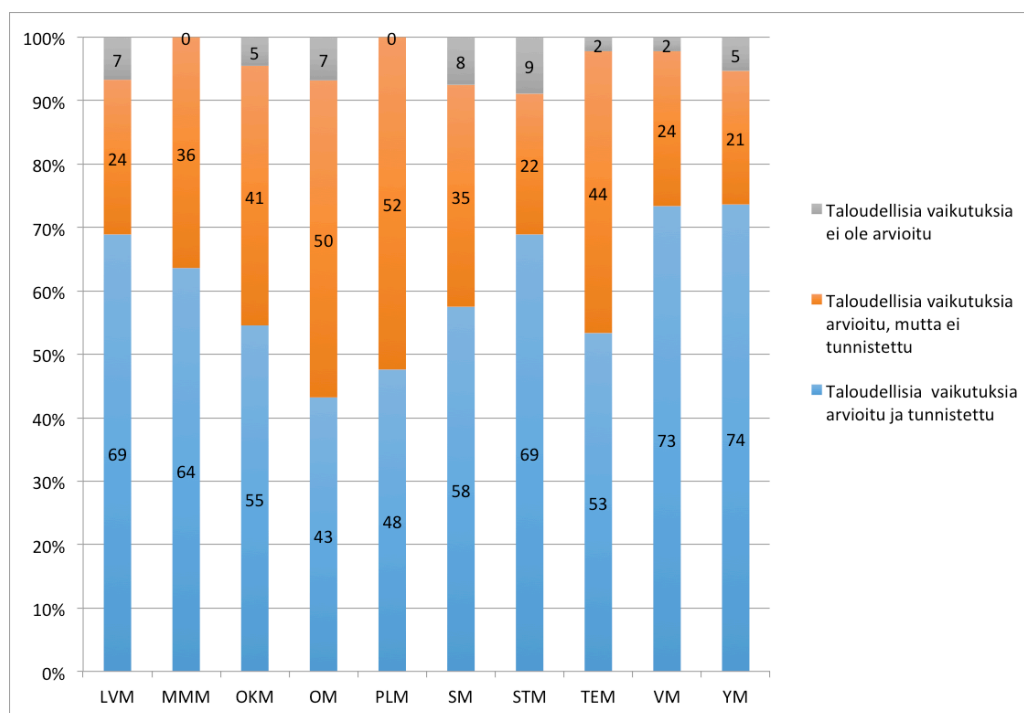
Yhtenä muuttujana tyypittelyssä käytettiin taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden esittämistä. Epävarmuustekijän esittämistä havainnollistaa esimerkiksi lapsilisälain 7 §:n muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 151/2016 vp) esitetty arvio:

“Vuosina 2017—2020 säästöjä lapsilisän alentamisesta arvioidaan kertyvän yhteensä noin 47,0 miljoonaa euroa. Lapsilisän tason alentamisen lopulliset säästövaikutukset riippuvat kuitenkin tulevasta lasten lukumäärän kehityksestä.”

Tyypittelyn tuloksena aineisto pystyttiin ryhmittelemään eri kategorioihin muuttujittain ja laskemaan havaintojen määrät eli kvantifioimaan. Näin voitiin esimerkiksi laskea, monessako prosentissa kaikista aineistoon sisältyvistä hallituksen esityksistä oli arvioitu ja tunnistettu taloudellisia vaikutuksia. Taustamuuttujien avulla voitiin laskea vastaavia prosenttiosuuksia tarkasteluvuosittain ja ministeriöittäin, minkä jälkeen prosenttiosuuksia voitiin vertailla.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnin empiirinen tarkastelu

Taloudellisten vaikutusten tunnistamisessa voidaan havaita suuria hallinnonalojen välisiä eroja. Eniten taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön valmistelemissa esityksissä (yli 70 % esityksistä) ja vähiten puolustusministeriön ja oikeusministeriön (alle puolessa esityksistä) valmistelemissa esityksissä.



Kuvio1. Taloudellisten vaikutusten arviointi hallinnonaloittain vuosina 2000, 2004, 2008, 2012 ja 2016 annettujen hallituksen esitysten osalta yhteensä.

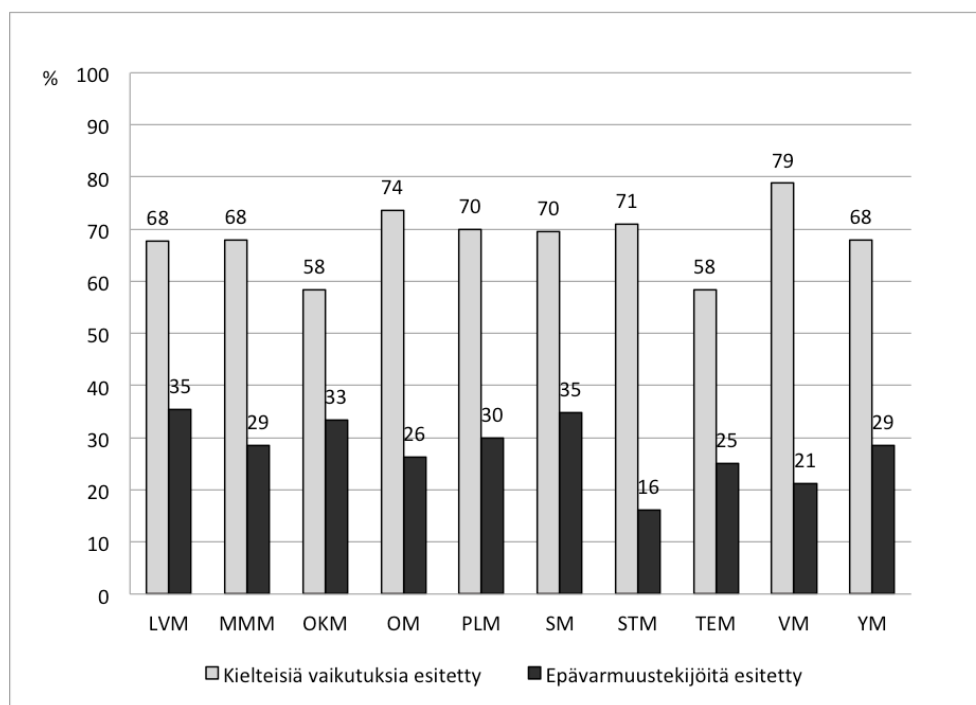
Julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvien vaikutusten tunnistamisessa ei ollut suuria eroja eri hallinnonalojen välillä. Julkiseen talouteen ja kansantalouteen kohdistuvia vaikutuksia oli tunnistettu lähes kaikissa tarkastelujaksolla annetuista selaisista hallituksen esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia ylipäättään oli arvioitu ja tunnistettu.

Kotitalouksien asemaan ja yrityksiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa ja tunnistamisessa voitiin havaita merkittäviä eroja eri ministeriöiden välillä. Eniten kotitalouksien asemaan kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia oli tunnistettu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla (yli puolessa esityksistä) ja vähiten maa- ja metsä-talousministeriön hallinnonalalla (alle 15 %). Yritysvaikutuksia oli tunnistettu eniten ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnaloilla (68 %) ja vähiten puolustusministeriön hallinnonalalla (10 %).

Taulukko1. Kohderyhmäkohtaisten taloudellisten vaikutusten tunnistaminen hallinnonaloittain niissä esityksissä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu.

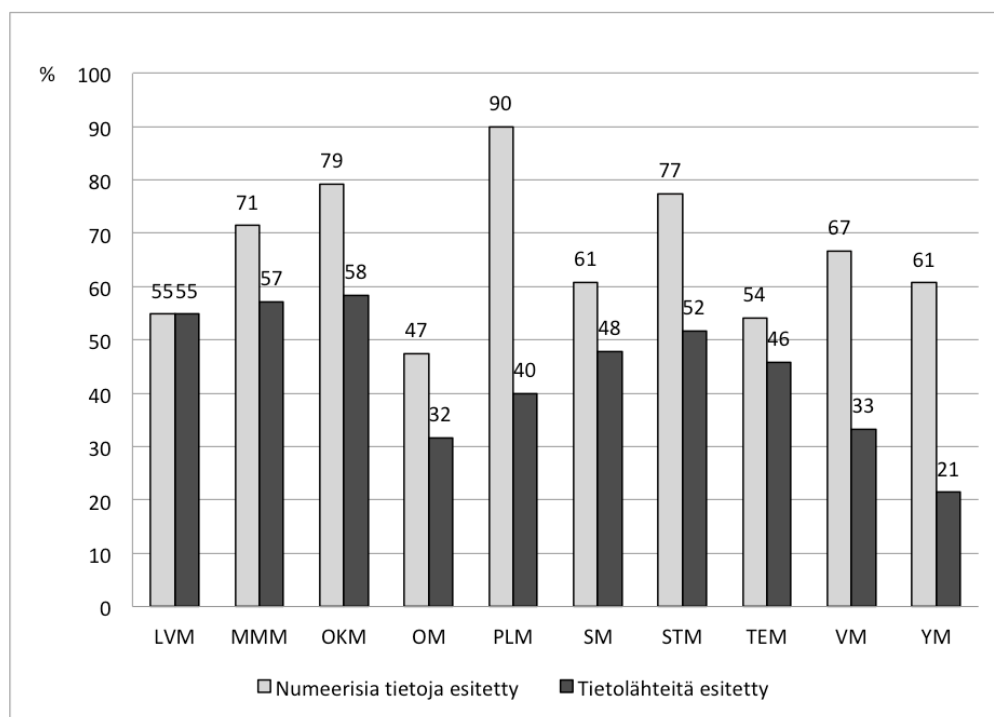
	Vaikutuksia kotitalouksien asemaan arvioitu ja tunnistettu, %	Yritysvaikutuksia arvioitu ja tunnistettu, %	Vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen arvioitu ja tunnistettu, %
LVM	55	68	90
MMM	14	57	93
OKM	33	13	100
OM	47	47	95
PLM	30	10	100
SM	17	22	100
STM	48	48	90
TEM	29	63	96
VM	45	45	94

Kielteisten vaikutusten esittämisessä taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä eroavaisuudet eivät olleet kovin suuria hallinnonalojen välillä. Kaikilla hallinnonaloilla kielteisiä vaikutuksia tuotiin esille suurimmassa osassa niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu. Epävarmuustekijöitä tuotiin esille eniten liikenne- ja viestintäministeriön sekä sisäministeriön valmistelemisessa hallituksen esityksissä (35 % niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli tunnistettu) ja vähiten sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemisessa esityksissä (16 %).



Kuvio 2. Kielteisten vaikutusten ja epävarmuustekijöiden esittäminen hallinnonaloittain niissä hallituksen esityksissä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu.

Eniten numeerisia tietoja taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä esitettiin puolustusministeriön hallinnonalalla (90 % niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli tunnistettu) ja vähiten oikeusministeriön hallinnonalalla (47 %). Arvioinnissa käytettyjä tietolähteitä esitettiin eniten opetus- ja kulttuuriministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä (58 %) ja vähiten ympäristöministeriön valmistelemissa esityksissä (21 %).



Kuvio 3. Numeeristen tietojen ja tietolähteiden esittäminen hallinnonaloittain niissä hallituksen esityksissä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu.

Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu ja tunnistettu muihin hallinnonaloihin verrattuna keskimääräistä enemmän. Kuitenkin seitsemässä prosentissa ministeriön valmistelemista esityksistä taloudellisia vaikutuksia ei oltu arvioitu lainkaan, mikä on enemmän kuin kaikilla hallinnonaloilla keskimäärin. Lainvalmistelun ohjeiden mukaan taloudelliset vaikutukset on aina arvioitava ja vähintään todettava, ettei vaikutuksia ole.

Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä oli tuotu esille kotitalouksien asemaan ja yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia enemmän kuin muiden ministeriöiden valmistelemissa esityksissä. Yritysvaikutuksia tuotiin esille 68 prosentissa ja kotitalouksien asemaan kohdistuvia vaikutuksia 55 prosentissa esityksistä. Näin yritysvaikutuksia ei arvioida olevan 32 prosentissa ja kotitalouksiin kohdistuvia

taloudellisia vaikutuksia 45 prosentissa lakiehdotuksista. Siten erityisesti kotitalouksien asemaan kohdistuvien vaikutusten arviointia tulisi lisätä edelleen myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla.

Vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen oli arvioitu liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa esityksissä hieman keskimääräistä vähemmän. Kymmenessä prosentissa ministeriön valmistelemissa esityksistä ei oltu tunnistettu vaikutuksia julkiseen talouteen ja kansantalouteen lainkaan. Näihin esityksiin sisältyvät ne, joissa taloudellisia vaikutuksia ei oltu lainkaan arvioitu.

Kielteisiä vaikutuksia esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemissa hallituksen esityksissä 68 prosentissa esityksistä. Se vastaa hallinnonalojen keskiarvoa. Taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä tuotiin ministeriön valmistelemissa esityksissä esille useammin kuin muiden ministeriöiden valmistelemissa esityksissä (35 %). Epävarmuustekijöitä tuotiin kuitenkin esille ylipäättään verrattain vähän, joten tältä osin taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on kehitettävää myös liikenne- ja viestintäministeriössä.

Numeerisia tietoja taloudellisista vaikutuksista esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valmistelluissa esityksissä keskimääräistä vähemmän. Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettyjä tietolähteitä esitettiin kuitenkin keskimääräistä enemmän. Numeerisia tietoja ja tietolähteitä kerrottiin 55 prosentissa sellaisista ministeriön valmistelemissa hallituksen esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia on arvioitu ja tunnistettu. Siten kuvailevan ja laadullisen arvioinnin osuus liikenne- ja viestintäministeriön tekemässä taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on merkittävä (45 %). Numeerisen tiedon ja tietolähteiden suurempi hyödyntäminen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa lisäisi päätöksenteon pohjana käytettävän tiedon luotettavuutta ja täsmällisyyttä.

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2018): Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa?

Säädösvalmistelussa vaikutusten arviointia tulisi tehdä koko lainsäädäntösyklin ajan: säädösvalmisteluvaiheessa arvioidaan vaikutuksia ennakollisesti ja lainsäädännön voimaantulon jälkeen seurataan säädöksen täytäntöönpanoa ja vaikutuksia. Jälkiseuranta on osa lainvalmistelun ja lainsäädännön läpinäkyvyyttä. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella käynnissä olevassa tutkimuksessa analysoidaan lainsäädännön jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin huomioimista eri hallinnonaloilla. Analyysi kohdistuu vuoden 2016 aikana annettuihin, lainsäädäntöehdotuksia sisältäviin hallituksen esityksiin.

Lainsäädännön jälkikäteisen vaikutusten arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa lainsäädännön ongelmakohtia, kuten epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö, lainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen resurssi-intensiivisyys, lainsäädännön vaatimusten tiedollinen puutteellisuus sekä sääntelyn tavoitteiden toteutumattomuus. Jälkiarviointi voidaan toteuttaa jatkuvana monitorointina eli jatkuvana seurantana tai kertaluonteisena evaluointina eli arviointina.

Hyvään ja uskottavaan lainsäädännön vaikutusten seurantaan katsotaan kuuluvan seurannan huomioiminen ennalta hallituksen esityksissä. Seurannan huomioimiseen voidaan määritellä sisältyvän toteuttajan ja seurannan kohteen määrittely, seurannan valmistumisen ajankohdan asettaminen sekä sen kirjaaminen, mihin tietolähteisiin seuranta perustuu. Tutkimuksessa hallituksen esityksistä tarkasteltiin hallinnonalakohtaisesti, oltiinko näitä asioita tuotu esiin ja oltiinko niitä arvioitu yksityiskohtaisella tasolla. Esityksistä myös tutkittiin, oliko seuranta luonteeltaan jatkuvaa monitorointia, kertaluonteista evaluointia vai näitä molempia.

Lainsäädännön vaikutusten seuranta huomioitiin noin kolmasosassa ministeriöiden vuoden 2016 hallituksen esityksiä. Määrä on vähäinen suhteessa hallituksen esitysten laatimissuhteisiin, joiden mukaan seurantaan on otettava kantaa hallituksen esityksessä. Lainsäädännön vaikutusten seurannaksi tulkittiin esimerkiksi maininnat siitä, että viranomaisen tehtävänä on seurata lainsäädännön toteutumista. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä seuranta huomioitiin keskimääräistä useammin (43 %). Esimerkiksi ympäristöministeriön esityksistä puolessa huomioitiin seuranta, mikä on ministeriöistä useimmin. Harvimminkin seuranta oli nostettu esiin maa- ja metsätalousministeriön esityksissä (13 %). Ulkoministeriön ja valtioneuvoston kanslian esityksissä seuranta ei huomioitu lainkaan, mikä voi johtua näiden toimijoiden esitysten poikkeavasta luonteesta esimerkiksi kansainvälisten sopimusten suuren määrän osalta. Muihin ministeriöihin verrattuna liikenne- ja viestintäministeriö tuo siis hallituksen esityksissään melko aktiivisesti esiin lainsäädännön vaikutusten seurannan.

Seurannan toteuttava taho oli mainittu suurimmassa osassa (82 %) niistä esityksistä, joissa seuranta huomioitiin. Liikenne- ja viestintäministeriön kaikissa esityksissä, joissa seuranta oli huomioitu, oli määritelty seurantaan tekevä taho. Samalla tavalla maa- ja metsätalousministeriön, puolustusministeriön ja valtiovarainministeriön hallituksen esityksissä seurannan toteuttava taho oli mainittu silloin, kun seuranta oli huomioitu. Ympäristöministeriön (63 %) ja oikeusministeriön (71 %) hallituksen esityksissä seurannan toteuttava taho mainittiin hallinnonaloista harvimminkin. Seurantaan tekeviksi tahoiksi määriteltiin useimmin jokin viranomainen, ministeriö, neuvottelukunta tai työryhmä tai näiden yhdistelmä.

Seurannan kohteet oli määritelty suurimmassa osassa hallituksen esityksistä (82 %), joissa lainsäädännön vaikutusten seuranta huomioitiin. Seurantakohde oli määritelty yksityiskohtaisella tasolla yli puolessa (61 %) esityksistä, joissa seuranta oli huomioitu ja seurantakohde määritelty. Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kaikissa esityksissä, joissa seuranta huomioitiin, määriteltiin seurantakohteet yksityiskohtaisesti. Ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön esityksissä seurantakohteet määriteltiin harvimmalla yksityiskohtaisesti. Seurantakohdetta kuvattiin hallituksen esityksissä yksityiskohtaisella tasolla usein viittaamalla säädöksen vaikutuksiin. Esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön liikennekaarta koskevassa hallituksen esityksessä (161/2016) viitattiin ehdotetun lainsäädännön tavoitteisiin, joiden toteutumisen seurantakohteiksi yksilöitiin markkinoiden laajuus ja toimivuus. Yksityiskohtaisesti saatettiin määritellä myös seurantakohde, jonka tarkoitus on varmistaa säädöksen toimeenpääntyminen. Yleisellä tasolla seurantakohde määriteltiin esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön alueiden kehittämistä koskevassa esityksessä (54/2016) mainitsemalla alueiden kehityksen ja toimenpiteiden vaikuttavuuden seuranta, mutta yksilöimättä, mitä seikkoja tulee seurata. Lainsäädännön vaikutusten seurantakohteen määrittelyn suhteen liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä näytettiin siis olevan täsmällisiä.

Seurannan määräaika oli asetettu vain kolmasosassa (32 %) hallituksen esityksiä, joissa vaikutusten seuranta oli huomioitu. Noin puolessa (54 %) esityksistä, joissa määräaika oli määritelty, oli määräaika sidottu kalenteriin. Tällöin seurantatehtävät oli suunniteltu suoritettaviksi esimerkiksi vuosittain tai kerran neljässä vuodessa. Alle puolessa esityksistä seurannan määräaika oli sidottu johonkin muuhun tekijään kuin kalenteriin. Useimmissa näissä esityksissä määräaika liittyi jonkin lain kokonaisuudistukseen tai suunnitteilla olevaan säädösmuutokseen. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä seurannan määräaika oli asetettu kolmasosassa esityksiä, kuten muissa ministeriöissä keskimäärin. Esimerkiksi valtiovarainministeriön esityksistä yli puolessa (60 %), joissa vaikutusten seuranta oli huomioitu, oli seurannalle määritelty määräaika. Tämä oli hallinnonaloista useimmin. Liikenne- ja viestintäministeriö voisi lainvalmistelussa jatkossa kiinnittää huomiota jälkiseurannan määräajan asettamiseen.

Vaikutusten seuranta oli suunniteltu jatkuvaksi tai säännöllisesti toistuvaksi monitoroinniksi suurimmassa osassa (79 %) hallituksen esityksiä, joissa seuranta oli huomioitu. Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksistä kahdessa kolmasosassa seurannaksi oli suunniteltu jatkuva monitorointi. Monitorointi tyypillisesti tarkoitti sitä, että ministeriön, jonkin viranomaisen tai neuvottelukunnan tehtäväksi säädettiin yleisellä tasolla lainsäädännön vaikutusten ja toimialan kehityksen seuranta. Kertaluonteinen evaluointi oli hallinnonaloilla jatkuvaa monitorointia huomattavasti harvinaisempaa (16 %). Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksistä evaluointi oli mää-

ritelty arviointitavaksi kolmasosassa esityksiä, joissa seuranta oli huomioitu. Suurimassa osassa ministeriöitä kertaluonteista evaluointia ei oltu määritelty lainkaan seurantamuodoksi. Liikenne- ja viestintäministeriötä useammin kertaluonteinen evaluointi oli suunniteltu vaikutusten seurannan toteuttamismuodoksi valtiovarainministeriön hallituksen esityksissä (50 %) silloin, kun seuranta oli huomioitu. Evaluointi saattoi liittyä esimerkiksi jonkin lain kokonaisuudistukseen tai valmisteilla olevaan säädösmuutokseen.

Suurimmassa osassa hallituksen esityksistä, joissa vaikutusten seuranta oli huomioitu, puuttui määritelmä siitä, mihin tietoihin seurannan tulee pohjautua. Seurannassa käytettävät tiedot oli määritelty 29 prosentissa esityksiä, joissa seuranta oli huomioitu. Liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä 17 prosentissa niistä esityksistä, joissa seuranta oli huomioitu, oli myös määritelty seurannassa käytettävät tiedot, mikä on keskimääräistä harvemmin. Esimerkiksi opetus- ja kulttuuriministeriö sekä ympäristöministeriö olivat määritelleet seurannassa käytettävät tiedot puolessa niistä esityksistään, joissa seuranta oli huomioitu.

Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika (2016): Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus?

Lainvalmistelussa perusvalmisteluvaihetta seuraa lausuntovaihe, jossa sidosryhmiltä pyydetään kirjallisia lausuntoja säädösehdotuksesta. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella tehdyssä tutkimuksessa tarkasteltiin, miten lausunnot tuodaan esiin lopullisessa säädösehdotuksessa ja miten lainvalmistelija on reagoinut lausunnonantajien kannanottoihin. Tutkimuksessa lisäksi selvitettiin, eroavatko ministeriöt toisistaan sen suhteen, miten lausuntoihin reagoiminen kuvataan hallituksen esityksissä. Reagoivalla sidosryhmien kuulemisella tarkoitetaan, että lainvalmistelija tuo lopullisessa säädösehdotuksessa perustellen esille, kuinka kuultujen kannanotot on huomioitu. Tällä tavoin säädösvalmistelulle asetettu vastuuvollisuuden tavoite toteutuu.

Tutkimuksen empiirinen aineisto muodostui ministeriöiden vuoden 2014 lakiehdotuksia sisältävistä 358 hallituksen esityksestä. Liikenne- ja viestintäministeriössä säädösehdotuksia annettiin 33 kappaletta vuonna 2014, mikä on 9 prosenttia kaikkien hallinnonalojen ehdotuksista.

Oikeusministeriön vuonna 2004 julkaiseman Hallituksen esitysten laatimisohjeen mukaan hallituksen esityksen perusteluissa tulee olla asian valmistelua kuvaava jakso. Asian valmistelu -jaksossa luetellaan kuullut lausunnonantajat ja kuulemistilaisuudet sekä mainitaan lausuntojen pääpiirteet. Asian valmistelua kuvaavan jakson laajuutta ministeriöiden säädösehdotuksissa tarkasteltiin sanamääriin perustuen. Vuoden 2014

ehdotuksissa sanamääräinen mediaani oli 217 sanaa. Liikenne- ja viestintäministeriön säädösehdotusten sanamäärissä on ollut vuosittaista vaihtelua. Vuonna 2014 liikenne- ja viestintäministeriön säädösehdotuksissa asian valmistelua kuvaavan jakson sanamääräisen laajuuden mediaani oli 231 sanaa, mikä on muihin ministeriöihin verrattuna keskitasoa. Ministeriöiden säädösehdotuksista 18 prosentissa mainittiin erillinen tiivistelmä lausuntopalautteesta. Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksista alle 10 prosentissa oli tuotu esiin tiivistelmä. Asian valmistelua kuvaavan jakson laajuus liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä oli siis hyvä, mutta erillinen tiivistelmä lausuntopalautteesta olisi voinut sisältyä esityksiin useammin.

Lausunnonantajien kannanottoja kuvattiin valtaosassa (71 %) ministeriöiden lakialoitteita sisältäneistä hallituksen esityksistä. Yleisellä tasolla kannanottoja esitettiin 19 prosentissa ja yksityiskohtaisesti 52 prosentissa esityksistä. Yleisellä tasolla kuvaamisella tarkoitetaan sitä, että hallituksen esityksen Asian valmistelu -jaksossa esitetään yleisiä huomioita lausunnonantajien kannanotoista säädösehdotusta kohtaan. Lausunnonantajien kannanottojen kuvaaminen yksityiskohtaisella tasolla esimerkiksi konkretisoi, mihin kannanotto tarkalleen ottaen kohdistuu ja millä perusteella. Liikenne- ja viestintäministeriö toi kannanottoja esiin 85 prosentissa esityksissään, mikä on muihin hallinnonaloihin verrattuna usein. Liikenne- ja viestintäministeriö myös esitti kannanottoja melko usein yksityiskohtaisella tasolla (68 %). Esimerkiksi sisäministeriö toi kaikissa hallituksen esityksissään esiin kannanottoja. Useimmin yksityiskohtaisia kannanottoja esityksissään toi esiin maa- ja metsätalousministeriö (91 %). Liikenne- ja viestintäministeriö kuvaa siis lausunnonantajien kannanottoja esityksissään usein, mutta kannanottojen kuvailu voisi olla yksityiskohtaisempaa.

Lausunnonantajilta saatua kritiikkiä hallituksen esityksen luonnosta kohtaan tuotiin esille kahdessa kolmasosassa hallituksen esityksissä. Kritiikkiä tuotiin esiin yksityiskohtaisesti yli puolessa (58 %) hallituksen esityksiä. Yleisellä tasolla kritiikkiä kuvattiin esityksissä harvoin. Liikenne- ja viestintäministeriö toi esiin lausunnonantajien antamaa kritiikkiä 79 prosentissa säädösehdotuksissaan, mikä on muihin hallinnonaloihin verrattuna usein. Liikenne- ja viestintäministeriö kuitenkin kuvasi kritiikkiä hallinnonaloista harvimmalla yksityiskohtaisella tasolla. Eniten lausunnonantajien kritiikkiä tuotiin esiin sisäministeriön (95 %) hallituksen esityksissä, ja harvimmalla valtiovarainministeriön (43 %) esityksissä. Ympäristöministeriö kuvasi kaikissa esityksissään kritiikin yksityiskohtaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön voidaan todeta tuovan lausunnonantajien kritiikkiä usein esiin hallituksen esityksissään, mutta kuvaaminen ei ole yksityiskohtaista.

Lausunnonantajien esittämiä positiivisia kannanottoja nostetaan esiin noin kahdessa kolmasosassa hallituksen esityksistä eli yhtä usein kuin kritiikkiäkin. Positiivisia kannanottoja esitetään useammin yleisellä tasolla (24 %) kuin kritiikkiä esitettäessä (9 %). Kun positiivisia kannanottoja esitettiin, niitä tuotiin esiin yksityiskohtaisella tasolla 63

prosenttia esityksistä. Liikenne- ja viestintäministeriö toi positiivisia kannanottoja esiin hallituksen esityksissään muihin ministeriöihin verrattuna usein, ja kannanotot esitettiin yksityiskohtaisesti melko usein. Kaikista eniten lausunnonantajien positiivisia kannanottoja toi esiin sisäministeriö (83 %), ja yksityiskohtaisesti eniten kannanottoja kuvasi opetus- ja kulttuuriministeriö (75 %).

Reagoivalla kuulemisella tarkoitetaan, että lainvalmistelija tuo perustellen esille, miten kannanotot on huomioitu lopullisessa säädösehdotuksessa. Hallituksen esityksistä kahdessa kolmasosassa kuvattiin lainvalmistelijan reagointia lausunnonantajien palautteeseen. Yleensä reagointi tuotiin esiin yksityiskohtaisella tasolla. Liikenne- ja viestintäministeriö kuvasi reagointia palautteeseen useammin kuin muut ministeriöt, mutta reagointi oli enimmäkseen yleisellä tasolla. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä sisäministeriö toivat lausuntoihin reagoimisen hallinnonaloista useimmin esiin yksityiskohtaisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö kuvaa siis lausuntopalautteeseen reagointia usein hallituksen esityksissään, mutta kuvaaminen voisi olla konkreettisempaa.

Yhteenvedon voidaan todeta, että liikenne- ja viestintäministeriö kirjaa lausunnoista saatua palautetta aktiivisesti säädösehdotuksiinsa, mutta parannettavaakin löytyy lainvalmistelun avoimuuden näkökulmasta. Liikenne- ja viestintäministeriön säädösehdotusten Asian valmistelu -jakson laajuus oli keskimääräinen, mutta erillinen tiivistelmä lausuntopalautteesta puuttui huomattavasti useammin kuin suurimmassa osassa ministeriöissä. Liikenne- ja viestintäministeriö toi säädösehdotuksissaan hyvin usein esiin lausunnonantajien kannanottoja yksityiskohtaisesti. Lausunnonantajien positiivisten näkemysten esiintuonti oli yleensä yksityiskohtaista. Kriittisiä kannanottoja liikenne- ja viestintäministeriö toi esiin melko usein, mutta niiden kuvaus oli harvoin yksityiskohtaisella tasolla. Myös lausuntoihin reagoiminen liikenne- ja viestintäministeriön esityksissä oli pääosin yleisellä tasolla.

Vesa, Juho – Kantola, Anu (2016) Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa?

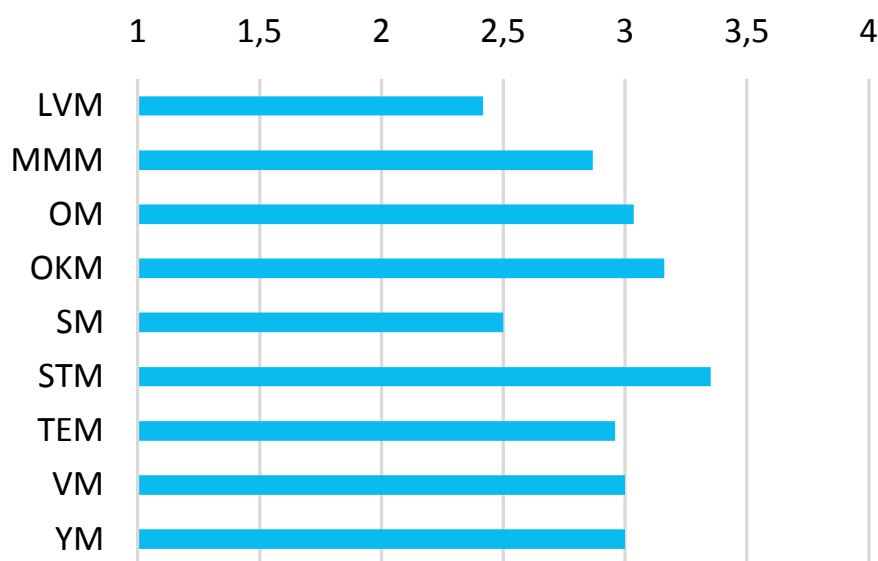
Järjestöjen ja kansalaisten kuuleminen säädösvalmistelussa on hyvää hallintoa, ja se lisää poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja avoimuutta. Kuulemisella tarkoitetaan sidosryhmien ja kansalaisten näkemysten, tietojen ja kokemusten hankkimista valmis-teilla olevista asioista. Juho Vesan ja Anu Kantolan (2016) tutkimuksessa Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa selvitettiin kuulemisen nykytilaa virkamiesten kyselyllä ja haastatteluilla. Ministeriöiden virkamiehiä pyydettiin kertomaan edeltävän kolmen vuoden ajalta, millaisilla menetelmillä he kuulevat sidosryhmiä säädösten valmistelussa, miten laajasti heitä kuullaan ja mikä vaikuttaa kuulemisen laajuuteen.

Menetelmät sidosryhmien kuulemisessa lainvalmistelussa

Ministeriöiden virkamiehet pitävät järjestöjen kuulemista tärkeänä säädösvalmistelussa. Kyselyn perusteella 73 prosenttia virkamiehistä oli samaa mieltä siitä, että järjestöjen kuuleminen parantaa säädösvalmistelun laatua. Virkamiehille tehdyn kyselyn mukaan lausuntojen pyytämistä säädösesitysluonnoksesta käytetään kuulemismenetelmistä eniten. Lausunnot pyydetään kirjallisesti lähes valmiista lakiluonnoksista. Lähes kaikkien (98 %) virkamiesten mukaan lausuntomenetelmää on käytetty melko monessa tai kaikissa valmisteluhankkeissa, joihin he olivat osallistuneet viimeisen 3 vuoden aikana. Ministeriöiden välillä ei ole suuria eroja. Virkamiehet myös pitävät lausuntopyyntöjä valmistelua hyödyttävänä menetelmänä. Haastatteluissa virkamiehet kertoivat, että lausuntopyyntöjen avulla muun muassa tarkistetaan, että sidosryhmät ovat ymmärtäneet asian samalla tavalla. Osa virkamiehistä kokee kirjalliset lausuntopyynnöt selkeinä, mutta joidenkin mielestä kirjallinen muoto sisältää väärinymmärrysten riskin. 60 prosenttia virkamiehistä kertoo myös kaikissa tai melko monessa hankkeessa pyytäneensä lausuntoja tai kommentteja joistain muista valmisteluasiakirjoista ennen lausuntokierrosta, ja moni myös piti niitä hyödyllisinä. Tällaiset pyynnöt eivät kuitenkaan aina ole julkisia ja kaikille avoimia. Liikenne- ja viestintäministeriössä tällaisia pyyntöjä hyödynnettiin keskimääräistä harvemmin.

Työryhmiä käytetään kuulemisessa erittäin paljon. Työryhmiä käytetään etenkin laajemmissa hankkeissa, ja ne ovat erilaisia roolinsa, virallisuutensa ja avoimuutensa suhteen: työryhmät voivat valmistella, ohjata tai seurata säädösvalmistelua ja ne voivat olla virallisia tai epävirallisia. Työryhmissä voidaan kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita ja niissä voi olla pysyviä jäseniä. 78 prosenttia ministeriöiden virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monissa valmisteluhankkeissa, joissa he ovat olleet mukana, on käytetty laajapohjaisia työryhmiä, joissa on ollut mukana valtionhallinnon ulkopuolisia sidosryhmiä. Lähes kaikki virkamiehet, jotka olivat käyttäneet laajapohjaisia työryhmiä säädösvalmisteluhankkeissa, kokevat niiden hyödyttäneen säädösvalmistelua melko tai hyvin paljon. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet käyttivät kuulemiseen laajapohjaisia työryhmiä ministeriöistä harvimmin. Useimmin laajapohjaisia työryhmiä kuulemiseen käytettiin sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön lainvalmistelussa. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetty kuvio laajapohjaisten työryhmien kuulemisesta ministeriöittäin.

Laajapohjaiset työryhmät

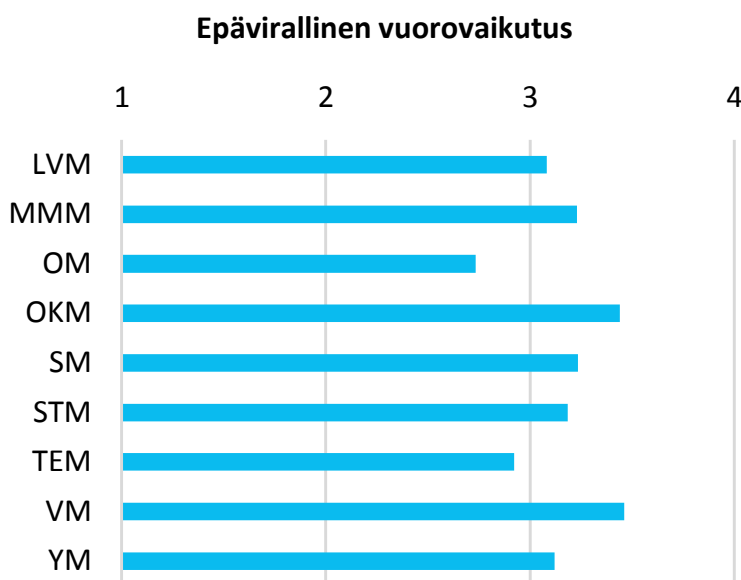


Kuvio 4. Luvut ovat keskiarvoja kysymyksiin: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1–4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty], 5: en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1

Virkamiestyöryhmiä eli työryhmiä, joissa on mukana vain valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä, käytetään kuulemiseen ministeriöissä laajapohjaisia työryhmiä vähemmän. Lähes puolet eli 48 prosenttia ministeriöiden virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty työryhmiä, joissa on mukana ainoastaan valtionhallintoon kuuluvia sidosryhmiä. Liikenne- ja viestintäministeriössä virkamiestyöryhmiä käytettiin kuitenkin lainvalmistelussa hieman enemmän kuin laajapohjaisia työryhmiä, ja useammin kuin ministeriöissä keskimäärin. Eniten virkamiestyöryhmiä kuulemiseen käyttivät sisäministeriön virkamiehet, ja harvimminkin työ- ja elinkeinoministeriön. Virkamiestyöryhmiä piti hyödyllisinä 88 prosenttia niitä käyttäneistä, kyselyyn vastanneista virkamiehistä. Virkamiehet kokevat työryhmät hyödylliseksi erityisesti silloin, kun he haluavat sitouttaa sidosryhmiä päätöksiin, mikä tehdään yleensä rakentamalla kompromisseja. Työryhmätyöskentelyn ongelmaksi osa virkamiehistä kokee sen, etteivät työryhmän jäsenet aina sitoudu työhön riittävästi.

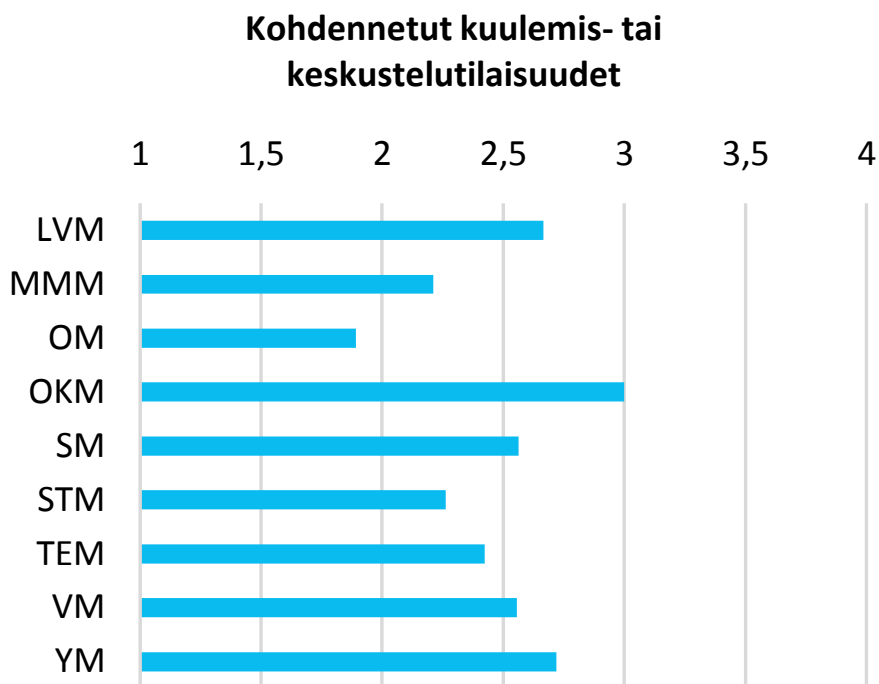
Virkamiehet kuulevat sidosryhmiä myös suoraan epävirallisesti tapaamisissa, puhelimitse ja sähköpostin välityksellä. 83 prosenttia virkamiehistä kertoo, että epävirallista kuulemistä on tehty kaikissa tai melko monessa hankkeessa. Liikenne- ja viestintäministeriössä virkamiehet kuulivat sidosryhmiä epävirallisesti hieman vähemmän kuin suurin osa ministeriöistä. 87 prosenttia epävirallista vuorovaikutusta hyödyntäneistä virkamiehistä katsoo sen hyödyttäneen valmistelua hyvin paljon tai melko paljon. Vuorovaikutus sidosryhmien kanssa voi olla jokapäiväistä ja jatkuvaa. Virkamiehet saatta-

vat hyödyntää epävirallista vuorovaikutusta erityisesti työryhmien ristiriitoja ratkaisemiseksi. Sidosryhmät myös ottavat itse yhteyttä virkamiehiin. Jotkut virkamiehet kokevat, että epävirallisen kuulemisen haasteena on tasapuolisuudesta ja neutraalisuudesta kiinni pitäminen. Lisäksi vaarana on, että ne eturyhmät, joilla on enemmän resursseja, saavat äänensä paremmin kuuluviin. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetyt tulokset epävirallisen vuorovaikutuksen määrästä ministeriöittäin.



Kuvio 5. Luvut ovat keskiarvoja kysymyksiin: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1–4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty] 5: en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1.

Kuulemistilaisuudet ovat yksi yleisimmistä tavoista kuulla sidosryhmiä laajasti valmistelun varhaisemmissa vaiheissa eli ennen säädösesitysluonnosta koskevaa lausunkierrosta. Kuulemistilaisuudet voivat olla kaikille avoimia tai suljettuja, valikoiduille sidosryhmille kohdennettuja. Keskimäärin 52 prosenttia virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa hankkeessa on käytetty valikoiduille sidosryhmille kohdennettuja kuulemistilaisuuksia. Liikenne- ja viestintäministeriössä kohdennettuja kuulemistilaisuuksia on käytetty hieman enemmän kuin useimmissa ministeriöissä. Useimmin kohdennettuja kuulemis- tai keskustelutilaisuuksia käyttävät säädösvalmistelussa opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet ja harvimminkin oikeusministeriön. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetty kuvio kohdennettujen kuulemis- tai keskustelutilaisuuksien määristä ministeriöittäin.



Kuvio 6. Luvut ovat keskiarvoja kysymyksiin: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1–4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty], 5: en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1.

Kaikille avoimia kuulemistilaisuuksia käytetään huomattavasti kohdennettuja vähemmän. Virkamiehistä noin neljännes kertoo, että kaikille avoimia kuulemistilaisuuksia on käytetty melko monessa tai kaikissa hankkeissa. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet kertoivat käyttäneensä avoimia kuulemistilaisuuksia keskimäärin hieman enemmän kuin useimmat ministeriöt. Kuulemistilaisuuksia ja seminaareja järjestetään erityisesti säädöshanketta käynnistettäessä, jolloin valmistelijat keräävät sidosryhmiltä tietoja ja näkemyksiä, kartoittavat eri vaihtoehtoja ja tiedottavat sidosryhmiä valmistelun tavoitteista. Myös valmistelun myöhemmissä vaiheissa voidaan järjestää kuulemistilaisuuksia. Virkamiesten mukaan tilaisuudet ovat hyödyllisiä, koska niissä voi käydä keskustelua ja korjata mahdollisia väärinkäsityksiä. Kuulemistilaisuudet myös rakentavat luottamusta ja sitouttavat sidosryhmiä valmisteluun. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetyt tulokset kaikille avoimien kuulemis- tai keskustelutilaisuuksien määristä ministeriöittäin.



Kuvio 7. Luvut ovat keskiarvoja kysymyksiin: Miten monessa hankkeessa kuulemismenetelmää on käytetty [viimeisten kolmen vuoden sisällä]? (asteikko 1–4; kaikissa, melko monessa, harvassa, ei yhdessäkään [käännetty], 5: en osaa sanoa). Myös puuttuville vastauksille on annettu arvo 1.

Neljännes virkamiehistä kertoi, että pienryhmätyöskentelyyn perustuvia työpajoja oli käytetty kaikissa tai melko monessa hankkeessa viimeisen 3 vuoden aikana. Tällaisissa vuorovaikutusmuodoissa keskustelu voi olla tiiviimpää, jolloin ne tuottavat virkamiesten kannalta kohdentuvaa ja hyödyllisempää tietoa. Liikenne- ja viestintäministeriössä työpajoja hyödynnettiin hiukan vähemmän kuin valtaosassa ministeriöitä.

Virkamiehet käyttivät ulkopuolisia selvityshenkilöitä ja konsultteja kuulemiseen, mutta se ei ole kovin yleistä. 25 prosenttia virkamiehistä kertoo, että selvityshenkilöitä käytettiin sidosryhmien kuulemiseen melko monessa tai kaikissa valmisteluhankkeissa.

Verkkokeskustelut ja -kyselyt ovat virkamiesten vähiten käyttämiä kuulemismenetelmiä. Alle 10 prosenttia kyselyyn vastanneista virkamiehistä kertoo, että kaikissa tai melko monessa lainvalmisteluhankkeessa on käytetty verkkokuulemisen muotoja. Näistä eniten on käytetty kaikille avoimia verkkokyselyjä otakantaa.fi-palvelussa: 9 prosenttia virkamiehistä kertoo, että verkkokyselyjä otakantaa.fi-palvelussa on käytetty melko monessa tai kaikissa hankkeissa, ja 36 prosenttia kertoo, että niitä on käytetty harvassa hankkeessa. Kuusi prosenttia virkamiehistä kertoo hyödyntäneensä Otakantaa.fi-palvelun verkkokeskusteluja jokaisessa tai melko monessa säädösvalmisteluhankkeessa. 20 prosentin mukaan niitä on hyödynnetty harvassa hankkeessa. Liikenne- ja viestintäministeriössä Otakantaa.fi-palvelun verkkokyselyjä käytettiin verrattain keskimääräisesti ja verkkokeskusteluja hieman harvemmin kuin useimmissa ministeriöissä. Harva otakantaa.fi-palvelun verkkokuulemista käyttänyt virkamies piti

palvelua kovin hyödyllisenä, mutta 60 prosenttia sitä hyödyntäneistä kertoo palvelun hyödyttäneen valmistelua vähintään melko vähän.

Muita kaikille avoimia verkkokuulemisen muotoja kuten esimerkiksi verkkokyselytyökalu Webropolia, ministeriöiden verkkosivuja, Facebookia ja Twitteriä on ministeriöissä käytetty jonkin verran vähemmän. Virkamiehistä noin 20 prosenttia kertoo, että muita kaikille avoimia verkkokyselyjä ja -keskusteluja on käytetty vähintään harvassa hankkeessa. Liikenne- ja viestintäministeriössä muita kaikille avoimia verkkokyselyjä ja keskusteluja käytetään hiukan enemmän kuin valtaosassa ministeriöitä. Ministeriöiden virkamiehet pitivät tällaisia verkkokyselyjä ja -keskusteluja hyödyllisempinä kuin Otakantaa.fi-palvelun avulla toteutettua kuulemistä.

Mitkä tekijät vaikuttavat kuulemisen laajuuteen?

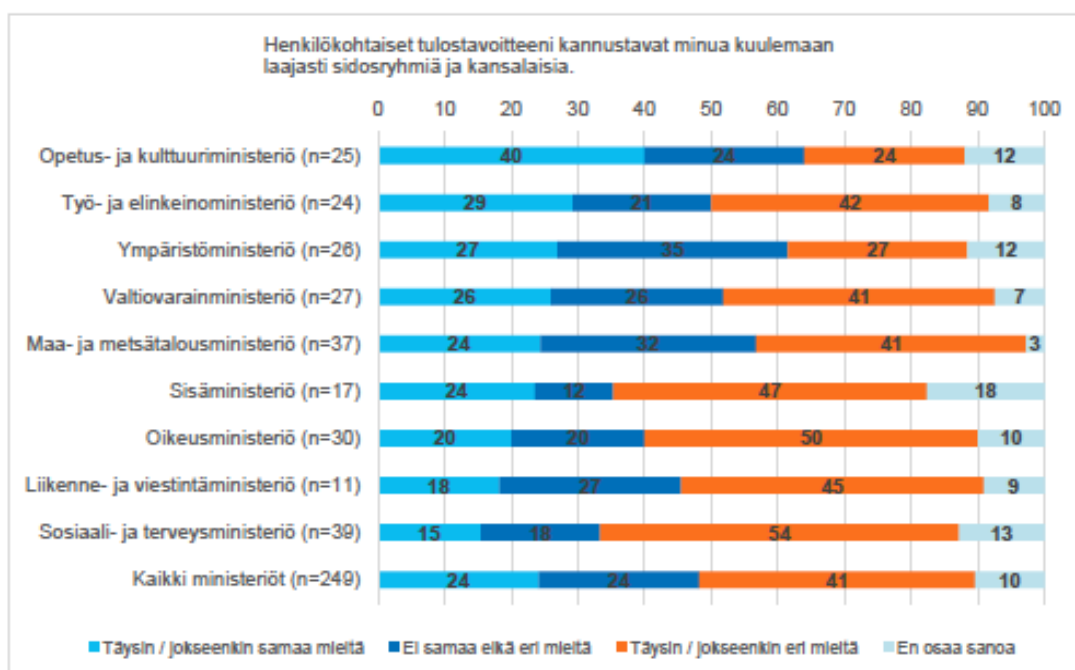
Säädöksiä valmisteleville virkamiehille tehtyjen kyselyjen perusteella voidaan siis havaita, että ministeriöt poikkeavat toisistaan sen suhteen, miten paljon niissä käytetään erilaisia kuulemismenetelmiä. Kuulemisen laajuudella tarkoitetaan sitä, miten laajasti ministeriöt käyttävät avoimempia kuulemismenetelmiä kuten kyselyjä ja muita verkkokuulemisia sekä erilaisia kuulemistilaisuuksia ja työpajoja. Näyttää siltä, että liikenne- ja viestintäministeriössä avoimia kuulemismenetelmiä käytetään hieman keskimääräistä enemmän muihin ministeriöihin verrattuna. Valtiovarainministeriö näyttäisi kuulevan sidosryhmiä säädösvalmistelussaan laajimmin. Harvimmin avoimia kuulemismenetelmiä säädösvalmistelussaan käyttävät sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet. Erot kuulemismenetelmien käyttämisessä voivat osittain selittyä ministeriöissä valmisteltavien asioiden erilaisella luonteella sekä poliittisella latautuneisuudella.

Virkamiesten näkemys lainvalmistelusta asiantuntemusta vaativana tehtävänä

Kuulemista voi kapeuttaa myös virkamiesten näkemys lainvalmistelusta asiantuntijoiden välisenä vuorovaikutuksena, jossa ”kenen tahansa” kansalaisen mielipiteellä ei ole yhtä suurta painoarvoa. Suurin osa (74 %) virkamiehistä kokee keskustelun valmisteltavista asioista edellyttävän erittäin vahvaa erityisasiantuntemusta. Ne virkamiehet, jotka eivät koe valmisteltavien asioiden vaikuttavan suoraan monen kansalaisen arkielämään, ovat harvemmin valmistelleet hankkeita, joissa on käytetty ennen kaikkea avoimia kuulemismenetelmiä kuten verkkokuulemistä. Melko moni (60 %) kyselyyn vastanneista virkamiehistä kuitenkin kokee valmisteltavien säädösten vaikuttavan suoraan monen kansalaisen arkeen. Erityisesti sosiaali- ja terveysministeriössä nähdään, että säädöksillä on suoraa vaikutusta kansalaisten elämään. Muilla ministeriöillä erot ovat pieniä. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet kokivat harvimmin säädösten vaikuttavan suoraan monen kansalaisen elämään.

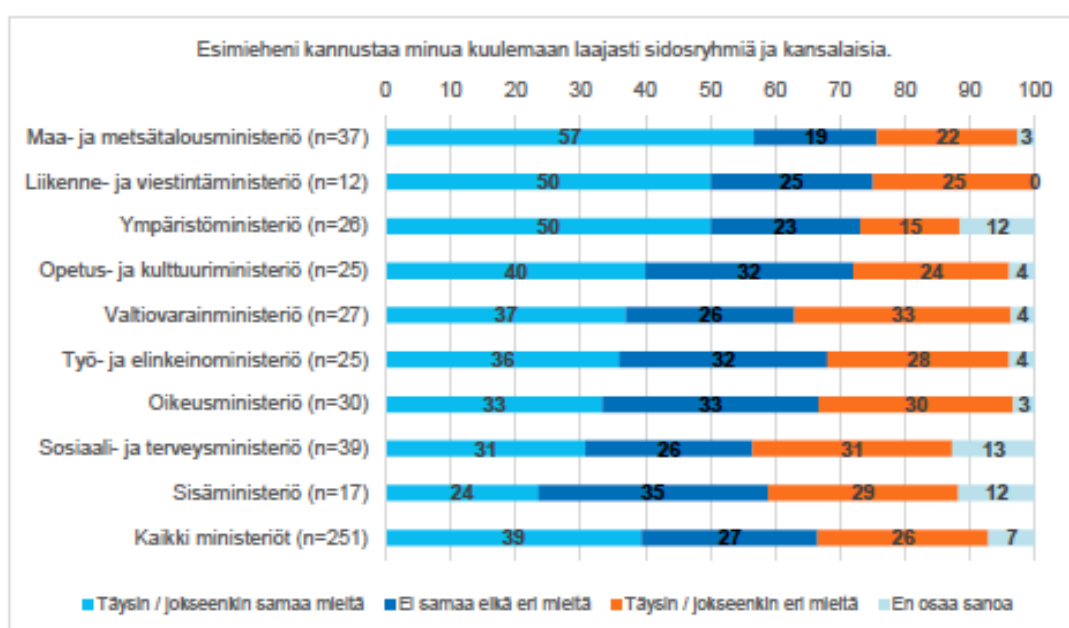
Ministeriön kulttuuri ja johtaminen

Myös kulttuuri ja johtaminen ministeriössä vaikuttavat siihen, miten laajasti virkamiehet kuulevat sidosryhmiä ja kansalaisia. Esimerkiksi kannustimilla on merkitystä. 24 prosenttia kaikista kyselyyn vastanneista virkamiehistä kokee, että heidän henkilökohtaiset tulostavoitteensa kannustavat kuulemaan laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä verrattain harva (18 %) kokee henkilökohtaisten tulostavoitteiden kannustavan laajaan sidosryhmien ja kansalaisten kuulemiseen, mutta kuuleminen ministeriössä kuitenkin näyttää olevan keskimääräistä laajempaa muihin ministeriöihin verrattuna. Virkamiehet opetus- ja kulttuuriministeriössä kokevat useimmin (40 %) henkilökohtaisten tulostavoitteiden vaikuttavan kuulemiseen, ja ministeriössä kuuleminen myös on useammin laajaa ja siellä käytetään verrattain paljon kuulemistilaisuuksia ja verkkokuulemista. Ministeriöistä harvimmien tulostavoitteiden kannustavaa merkitystä kuulemiseen kokivat sosiaali- ja terveysministeriön virkamiehet (15 %). Ministeriön säädösvalmistelussa käytettiin vähemmän avoimia kuulemismenetelmiä. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetty kuvio virkamiesten näkemyksistä henkilökohtaisista tulostavoitteistaan kuulemisen kannalta.



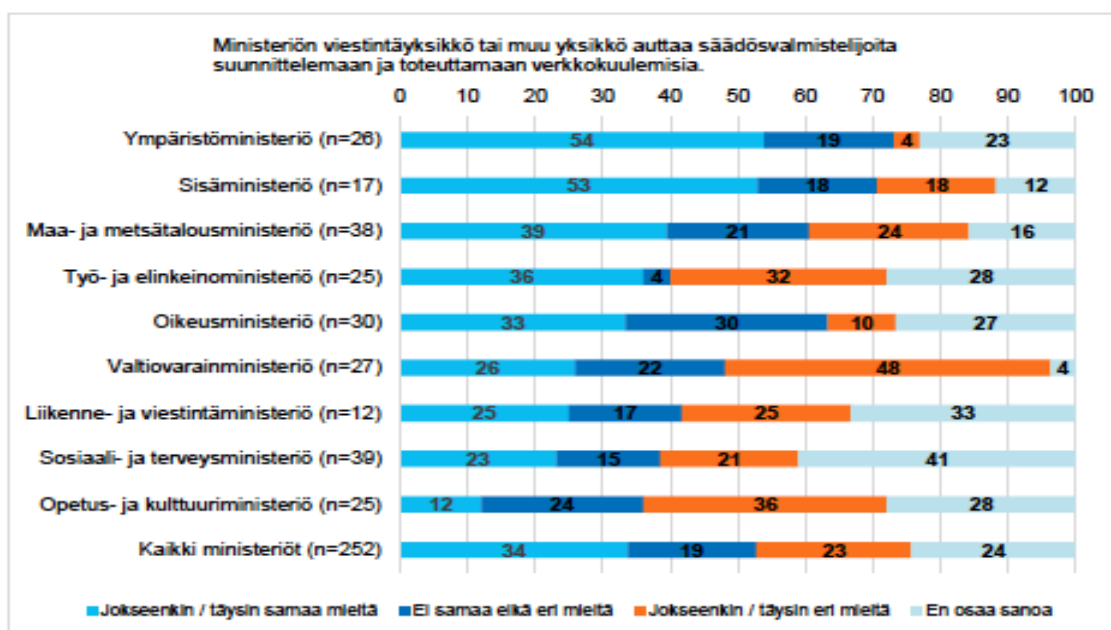
Kuvio 8. Virkamiesten näkemyksiä henkilökohtaisista tulostavoitteistaan kuulemisen kannalta (%).

Johtaminen voi vaikuttaa kuulemisen avoimuuteen ministeriöissä. Ne virkamiehet, jotka kokevat heidän esimiehensä kannustavan heitä kuulemaan valmistelussa laajasti sidosryhmiä ja kansalaisia, kertovat, että valmistelussa on kuultu sidosryhmiä laajemmin muun muassa kuulemistilaisuuksien ja verkkokuulemisten avulla. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä 39 prosenttia koki kannustusta esimiehiltään. Liikenne- ja viestintäministeriössä puolet virkamiehistä koki kannustusta. Harvimminkin virkamiehet kokivat esimiehen kannustusta sisäministeriössä, jossa avoimia kuulemismenetelmiä käytettiin verrattain vähän. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksen tulokset virkamiesten näkemyksistä esimiehen roolin merkityksestä kuulemisessa.



Kuvio 9. Virkamiesten näkemyksiä esimiehen roolista kuulemisessä (%).

Myös osaaminen ja sen tukeminen vaikuttavat avoimien kuulemismenetelmien hyödyntämiseen. Vajaa neljännes (24 %) virkamiehistä kokee osaavansa suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemistakin esimerkiksi Otakantaa.fi-palvelun avulla. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä näin koki 18 prosenttia eli verrattain harva. Noin kolmannes (34 %) virkamiehistä kertoo ministeriön viestintäyksikön tai muun yksikön tukevan säädösvalmistelijoita suunnittelemaan ja toteuttamaan verkkokuulemistakin. Liikenne- ja viestintäministeriön valmistelijoista neljännes kokee saavansa apua verkkokuulemisen hyödyntämiseen. Seuraavassa on Vesan ja Kantolan selvityksessä esitetty kuvio virkamiesten näkemyksistä avun saamisesta verkkokuulemisten toteuttamiseksi.



Kuvio 10. Virkamiesten näkemyksiä ministeriön viestintäyksikön avusta verkkokuulemisessa (%).

Poliittisen ohjauksen vaikutus kuulemiseen

Myös poliittinen ohjaus voi vaikuttaa kuulemiseen säädösvalmistelussa. Neljännnes virkamiehistä kokee, että poliitikkojen antamat valmistelun toimeksiannot ovat usein niin yksityiskohtaisia, ettei sidosryhmiä kannata kuulla laajasti. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä näin kokee vain harva (8 %). Sosiaali- ja terveysministeriössä poliittisen ohjauksen koetaan kaventavan kuulemista eniten (41 %). Toimeksiantojen yksityiskohtaisuus näyttäisi vaikuttavan erityisesti avoimien kuulemismenetelmien käyttöön siten, että mitä yksityiskohtaisemmiksi virkamiehet kokevat toimeksiannot, sitä harvemmin niissä käytetään jotain kaikille avointa kuulemismenetelmää.

Alle kolmannes (30 %) virkamiehistä kokee poliitikkojen vaikuttavan siihen, mitä sidosryhmiä valmistelussa kuullaan. Haastateltujen virkamiesten mukaan kuultavien joukko saattaa yleensä laajentua ministerien määräyksestä. Erityisesti ministerit saattavat vaikuttaa työryhmien kokoonpanoon. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä näin kokee vain 8 prosenttia. Esimerkiksi ympäristöministeriössä, opetus- ja kulttuuriministeriössä sekä työ- ja elinkeinoministeriössä kaikissa 42 prosenttia virkamiehistä kertoo, että poliittinen ohjaus vaikuttaa siihen, mitä sidosryhmiä valmistelun aikana kuullaan.

Kiire ja resurssien vähäisyys kaventavat kuulemista

Useat virkamiehet kokevat, että säädosvalmistelun tiukat aikataulut vaikeuttavat sidosryhmien ja kansalaisten kuulemista laajasti. 53 prosenttia virkamiehistä oli jokseenkin tai täysin samaa mieltä siitä, että valmistelun aikataulut ovat usein niin tiukoja, että sidosryhmiä ei ehditä kuulla laajasti. Tätä mieltä olleet virkamiehet myös kertovat, että valmistelussa on käytetty vähemmän erilaisia erityisesti kaikille avoimia kuulemismenetelmiä kuten verkkokeskusteluja ja kuulemistilaisuuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä puolet koki kiireen kaventaneen kuulemista viimeisen kolmen vuoden aikana. Valtiovarainministeriössä jopa 72 prosenttia virkamiehistä kertoi, että kiireen vuoksi sidosryhmiä ei ehditä kuulla kovin laajasti. Maa- ja metsätalousministeriössä koettiin vähiten (40 %) kiireen aiheuttamaa kuulemisen kaventamista. Virkamiehet kertoivat esimerkiksi, että kiireen vuoksi joudutaan valitsemaan kuulemismenetelmä, joka on vähemmän tarkoituksenmukainen, mutta aikataulun puitteissa mahdollista toteuttaa. Esimerkiksi laajojen kuulemisten palautteen käsitteleminen vie paljon aikaa. Joidenkin virkamiesten mukaan myös esimerkiksi uusien verkko-kuulemismenetelmien omaksuminen voi kiireen vuoksi olla vaikeaa. Osa virkamiehistä kokee tiukkojen aikataulujen johtuvan siitä, ettei ministeriön johto ymmärrä, miten paljon hyvän valmistelun vaiheet vievät aikaa.

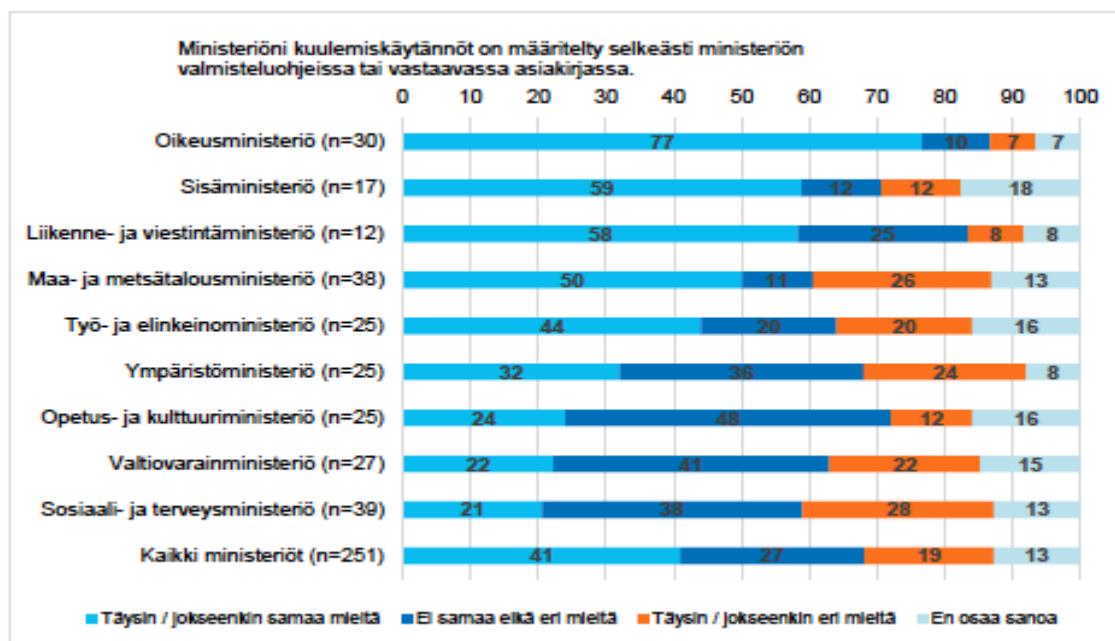
Resurssien niukkuus lisää kiirettä. 62 prosenttia haastatelluista virkamiehistä oli jokseenkin tai täysin eri mieltä siitä, että ministeriössä oli varattu riittävästi resursseja valmisteluun. Ministeriöiden virkamiehistä keskimäärin 18 % koki, että resursseja on riittävästi. Liikenne- ja viestintäministeriössä näin kertoi 17 % virkamiehistä. Osa virkamiehistä kokee, ettei valmistelijoita ole riittävästi. Kiirettä on virkamiesten mukaan lisännyt myös EU, jonka valmisteluprosessien aikatauluihin ei Suomessa pystytty juuri vaikuttamaan.

Kuulemisohjeiden ja -koulutuksen vaikutus valmisteluun

Virkamiehet pitivät säädosvalmistelun kuulemisohjeita pääosin hyödyllisinä. Kyselyn perusteella 47 prosenttia vastaajista kokee, että valtioneuvoston kuulemisohjeista on ollut heille hyötyä. Keskimäärin 14 prosenttia sanoo, että ohjeista ei ole ollut hyötyä. Noin 40 prosenttia virkamiehistä ei ota kantaa tai ei osaa sanoa. Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriössä oli eniten virkamiehiä, jotka kokivat kuulemisohjeet hyödyllisinä (58 %). Vähiten kuulemisohjeista kokivat hyötynensä maa- ja metsätalousministeriön virkamiehet (47 %). Osa haastatelluista virkamiehistä sanoo, ettei lue eikä käytä ohjeita. Osa virkamiehistä taas pitää ohjeita tärkeinä ja myös siksi, että niihin voi vedota, jos ministerit eivät pidä kuulemista tärkeänä. Säädosvalmistelun kuulemisohjeiden mukaan säädösehdotuksessa tulisi tuoda esiin, miten kuulemisen kautta saadut näkemykset ovat vaikuttaneet lopulliseen lakiesitykseen sekä perustella, miksi

ehdotuksia ei ole toteutettu. Haastateltujen virkamiesten mukaan näin ei aina tehdä esimerkiksi aikataulupaineiden vuoksi tai poliittisen harkinnan seurauksena.

Ministeriöillä on myös omia kuulemisohjeita. Virkamiehistä keskimäärin 41 prosenttia sanoo, että kuulemiskäytännöt on määriteltä selkeästi ministeriön valmisteluohjeissa tai vastaavassa asiakirjassa. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehistä 58 prosenttia kokee, että ministeriön kuulemiskäytännöt on määriteltä selkeästi. Sidosryhmien ja kansalaisten kuulemista säädösvalmistelussa tuetaan lainvalmistelijoiden koulutuksella. 46 prosenttia ministeriöiden virkamiehistä kertoo osallistuneensa kuulemista käsitelleeseen säädösvalmistelukoulutukseen. Yli puolet koulutukseen osallistuneista myös kokee siitä olleen paljon hyötyä. Virkamiehistä 17 prosenttia ei pidä saamaansa kuulemiskoulutusta hyödyllisenä. Seuraavassa on esitettynä Vesan ja Kanton selvityksessä esitetty kuvio virkamiesten näkemyksistä ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen määrittelyjen selkeydestä.



Kuvio 11. Virkamiesten näkemyksiä ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen määrittelystä (%).

Kokonaisuutena tarkastellen näyttää siltä, että liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelussa sidosryhmiä ja kansalaisia kuullaan melko keskimääräisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet käyttävät muihin ministeriöihin verrattuna hieman keskimääräistä enemmän avoimia kuulemisen menetelmiä. Tältä näyttää siitä huolimatta, että liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet kokevat ministeriöistä harvimminkin valmisteltavien säädöshankkeiden vaikuttavan suoraan kansalaisten elämään.

Virkamiehille tehty kysely ja haastattelut osoittivat, että liikenne- ja viestintäministeriössä hyödynnettiin kuulemistilaisuuksia hieman useammin kuin valtaosassa ministeriöitä. Liikenne- ja viestintäministeriössä myös kaikille avoimien verkkokyselyjen ja -keskustelujen kuten verkkokyselytyökalu Webropolin ja Twitterin hyödyntäminen oli hieman yleisempää kuin useimmissa muissa ministeriöissä. Laajaan kuulemiseen ovat saattaneet vaikuttaa esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriön avoimien kuulemismenetelmien käyttöön kannustavat esimiehet. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriössä lainvalmistelijat arvioivat taitonsa verkkokuulemisen hyödyntämiseen keskimääräistä heikommiksi, ja he myös kokivat saavansa vähemmän apua verkkokuulemisen suunnitteluun ministeriössä. Toisaalta kuulemisohjeilla on voinut olla positiivinen vaikutus: Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet kokivat muiden ministeriöiden virkamiehiä useammin valtioneuvoston kuulemisohjeet hyödyllisiksi säädösvalmistelussa. Keskimääräistä useampi heistä myös koki, että liikenne- ja viestintäministeriön omissa lainvalmisteluohjeissa kuulemiskäytännöt on määriteltä selkeästi. Henkilökohtaisten tulostavoitteiden ei liikenne- ja viestintäministeriössä koettu vaikuttavan avointen kuulemismenetelmien valikoitumiseen niin paljoa kuin muissa ministeriöissä keskimäärin.

Laajapohjaisia työryhmiä sekä pienryhmätyöskentelyyn perustuvia työpajoja käytettiin liikenne- ja viestintäministeriössä harvemmin ja virkamiestyöryhmiä useammin kuin suurimmassa osassa ministeriöitä keskimäärin. Yleensä laajapohjaisissa työryhmissä kuuleminen oli ministeriöissä tavallisempaa kuin virkamiestyöryhmissä kuuleminen. Liikenne- ja viestintäministeriössä laajapohjaisten työryhmien vähäisempi hyödyntäminen voi osittain selittyä valmisteltavien asioiden luonteella: liikenne- ja viestintäministeriössä ne eivät välttämättä ole siinä määrin poliittisesti latautuneita kuin esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriössä, jossa laajapohjaista valmistelua käytetään paljon. On siis mahdollista, ettei kompromissien hakemiselle liikenne- ja viestintäministeriössä valmisteltaville asioille ole yhtä suurta tarvetta. Poliittisen ohjauksen merkitys kuulemiseen koettiin liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesten keskuudessa hyvin vähäiseksi verrattuna muihin ministeriöihin.

Kansalaisten ja sidosryhmien kuulemista säädösvalmistelussa näyttäisivät kaventavan kiire sekä ministeriön resurssien niukkuus. Noin puolet ministeriöiden virkamiehistä koki tiukkojen aikataulujen vaikuttavan siihen, ettei aikaa vievää, tarkoituksenmukaisinta kuulemismenetelmää voida aina käyttää. Resurssien niukkuudesta ministeriöissä oltiin melko yksimielisiä: liikenne- ja viestintäministeriössä ja muissa ministeriöissä alle viidesosa lainvalmistelua tekevistä virkamiehistä arvioi, että resursseja lainvalmisteluun on riittävästi.

Yhteenveto aikaisempien tutkimusten perusteella

Kotimaassa on tehty muutama tutkimus, joiden perusteella voidaan vertailla lainvalmistelua ministeriöittäin. Tutkimukset ovat kohdistuneet vaikutusten arviointeihin ja sidosryhmien kuulemiseen. Tutkimusten perusteella liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelusta saa seuraavanlaisen kuvan suhteessa muihin ministeriöihin.

Vaikutusten arvioiminen

- LVM:ssä säädösvalmistelutapa näyttää painottuneen virkatyöhön, eikä työryhmävalmistelu ole muihin ministeriöihin suhteutettuna tyypillistä.
- LVM:n lainvalmistelussa selostetaan EU:n oikeustilaa useammin kuin muissa ministeriöissä, mutta vastaavasti yksittäisten maiden oikeustilaa kuvataan harvoin. LVM:n laatimissa hallituksen esityksissä kansainvälinen oikeusvertailu puuttui kaikkein harvimmin.
- LVM:n valmistelemisissa hallituksen esityksissä vaikutusten arviointien laajuus oli suppeampaa kuin muissa ministeriöissä keskimääriin. Yhtenä selityksenä tähän voi olla säädösehdotusten valmistelutapa. Valmistelutapa näyttäisi olevan yhteydessä vaikutusarviointijakson laajuuteen siten, että virkatyönä valmistelluista esityksistä suuressa osassa vaikutusarviointijakso on suppea.
- Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä vaikutuslajeista eniten arvioitiin vaikutuksia viranomaisiin ja yrityksiin. Viranomaisiin kohdistuvien vaikutusten arviointien määrä oli tavanomainen suhteessa muihin ministeriöihin. Yritysvaikutusten arvioinnin osalta liikenne- ja viestintäministeriö oli hallinnonaloista kaikkein aktiivisin. Lisäksi LVM:n hallituksen esityksissä arvioitiin vaikutuksia kotitalouksiin huomattavasti useammin kuin muissa ministeriöissä keskimääriin.
- Vastaavasti julkistaloudellisten vaikutusten arviointi oli hallinnonalojen välisessä vertailussa liikenne- ja viestintäministeriön osalta vähäistä.
- Kielteisiä vaikutuksia taloudellisten vaikutusten arvioinnissa esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemisissa hallituksen esityksissä yhtä usein kuin muiden ministeriöiden säädösehdotuksissa keskimääriin.
- Taloudellisiin vaikutuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä tuotiin ministeriön valmistelemisissa esityksissä esille useammin kuin muiden ministeriöiden valmistelemisissa esityksissä.
- Numeerisia tietoja taloudellisista vaikutuksista esitettiin liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla valmistelluissa esityksissä keskimääräistä vähemmän.
- Vastaavasti taloudellisten vaikutusten arvioinnissa hyödynnettyjä tietolähteitä esitettiin kuitenkin keskimääräistä enemmän.
- Liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä säädöksen vaikutusten jälkikäteinen seuranta huomioitiin keskimääräistä useammin. Lisäksi LVM:n esityksissä tuotiin hyvin esille arvioinnin toteuttaja sekä arvioitavat asiat. mainitaan seurannan määräaika sekä tiedot, joihin jälkikäteinen arviointi perustuu harvemmin kuin keskimääriin muissa ministeriöissä

Sidosryhmien kuuleminen

- Lainvalmistelun avoimuuteen kuuluu lainvalmisteluprosessin kuvaaminen hallituksen esityksissä. Asian valmistelua kuvataan LVM:n esityksissä saman verran kuin ministeriöissä keskimäärin. Vastaavasti esityksissä tuodaan muita ministeriöitä harvemmin esille, että lausunnoista olisi tehty erillinen tiivistelmä.
- LVM:n esityksissä kuvataan keskimääräistä useammin lausunnonantajien kannanottoja. Toisaalta kuvaus jää yleisemmälle tasolle kuin ministeriöissä keskimäärin.
- Vastaavalla tavalla LVM tuo esille hyvin lausunnonantajien antamaa kriittistä palautetta, mutta kriittinen palaute tuodaan esille yksityiskohtaisesti kaikista harvimminkin ministeriöistä. Vastaavasti lausunnonantajien positiivisen kannanotot tuodaan LVM:n esityksissä esille usein yksityiskohtaisella tasolla.
- LVM kuvaa kaikista useimmin reagointia lausunnonantajien palautteisiin. Toisaalta reagoimisen kuvaaminen jää usein yleiselle tasolle.
- Lausuntojen pyytäminen säädösluonnoksesta käytetään yleisimmin kuulemismenetelmänä. Muista kuin valmisteluasiakirjoista pyydetään LVM:stä kommentteja ja lausuntoja keskimääräistä harvemmin.
- LVM käyttää kuulemiseen laajapohjaisia työryhmiä ministeriöistä harvimminkin. Toisaalta LVM:ssä virkamieistyöryhmiä käytettiin kuitenkin lainvalmistelussa hieman enemmän kuin laajapohjaisia työryhmiä, ja useammin kuin ministeriöissä keskimäärin.
- LVM:ssä kohdennettuja kuulemistilaisuuksia on käytetty hieman enemmän kuin useimmissa ministeriöissä. Kaikille avoimia kuulemistilaisuuksia LVM:ssä järjestetään keskimääräisen verran. Työpajoja hyödynnetään LVM:n lainvalmistelussa harvemmin kuin muissa ministeriöissä.
- LVM:n virkamiehistä harva kokee henkilökohtaisten tulostavoitteiden kannustavan laajaan sidosryhmien ja kansalaisten kuulemiseen, vaikka kuuleminen ministeriössä näyttää kuitenkin olevan keskimääräistä laajempaa muihin ministeriöihin verrattuna.
- LVM:ssä puolet virkamiehistä koki esimiehensä kannustavan heitä kuulemaan laajasti sidosryhmiä.
- LVM:n valmistelijat kokevat muita harvemmin osaavansa suunnitella ja toteuttaa verkkokuulemista. Lisäksi LVM:n lainvalmistelijoista ainoastaan neljännes kokee saavansa apua verkkokuulemisen hyödyntämiseen ministeriön sisältä esimerkiksi viestintäyksiköstä.
- LVM:n virkamiehistä harva kokee, että voimakas poliittinen ohjaus johtaa siihen, että sidosryhmiä ei kannata kuulla laajasti. LVM:n lainvalmistelijat eivät koe, että poliitikot vaikuttaisivat siihen, ketä lainvalmistelun aikana kuullaan.
- LVM:n virkamiehistä puolet koki kiireen kaventaneen kuulemista viimeisen kolmen vuoden aikana. Tulos on samankaltainen kuin ministeriöissä keskimäärin.
- Ministeriöistä liikenne- ja viestintäministeriössä oli eniten virkamiehiä, jotka kokivat kuulemisohjeet hyödyllisinä. Lisäksi LVM:n lainvalmistelijat pitivät oman ministeriönsä kuulemiskäytäntöjä selkeämpinä kuin muiden ministeriöiden lainvalmistelijat keskimäärin.

Liite 2

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖN VALMISTELEMIE HALLITUSTEN ESITYSTEN ANALYYSI

1 JOHDANTO

Lainsäädäntöä käytetään keinona yhteiskunnallisten tavoitteiden edistämiseen, epäkohtien korjaamiseen ja eri toimijoiden käyttäytymisen ohjaamiseen. Lainsäädäntö nähdään instrumenttina saavuttaa muutoksia yhteiskunnassa.⁴ Tämä instrumentaalinen käsitys lainsäädännöstä tulee esille kotimaisissa lainvalmisteluohjeissa.⁵

Lainsäädännön käsittäminen keinona yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen on johtanut siihen, että säädösehdotuksessa vaihtoehtojen sääntelykeinojen ja niiden vaikutusten arviointi on noussut keskeiseen asemaan lainvalmistelussa ja sen kehittämisessä. Lainvalmisteluohjeiden mukaan vaikutusten arvioinnin tärkein tavoite on tuottaa päätöksentekijöille tietoa lainsäädännön erilaisten toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksista. Vaikutusarvioinnin avulla saadaan tietoa siitä, mitä lainsäädännön eri toteuttamisvaihtoehtoista seuraa. Tämän vuoksi hyvin tehty vaikutusarviointi edistää sääntelyltä haluttujen yhteiskunnallisten tavoitteiden toteuttamista.⁶ Lisäksi hyvään lainvalmisteluun ja lainsäädäntöön kuuluu myös lainsäädännön tuottamien vaikutusten jälkikäteinen seuranta ja arviointi.

Vaikutusten arviointi on läheisesti yhteydessä myös sääntelyn avoimuuden ja läpinäkyvyyden tavoitteisiin.⁷ Avoimen ja läpinäkyvän sääntelyn lisäksi sääntely-politiikassa tulisi pyrkiä siihen, että sääntelyä koskevat päätökset tehtäisiin objektiivisin ja puolueettomin perustein.⁸ Edellä mainitut tekijät yhdessä vahvistavat myös sääntelyn luotettavuutta ja yleistä luottamusta poliittista päätöksentekoa kohtaan sekä parantavat sääntelyn hyväksyttävyyttä ja vastuuvellisuuden toteutumista.⁹ Lisäksi sidosryhmien kuuleminen säädösvalmistelussa ja sidosryhmien palautteeseen reagoiminen lisäävät sekä lainvalmistelun tietopohjaa sekä avoimuutta.

⁴ Tala 2005, s. 14.

⁵ Oikeusministeriö on julkaissut ohjeen hallituksen esityksen laatimisesta vuonna 2004 ja ohjeen vaikutusten arvioinnista vuonna 2007.

⁶ Oikeusministeriö 2007, s. 7.

⁷ Vaikutusten arvioinnin yhteydestä sääntelyn avoimuuteen ja läpinäkyvyyteen ks. esim. OECD 2008, s. 25; Euroopan komissio 2009, s. 6; OECD 2012, s. 26.

⁸ OECD 2012, s. 14.

⁹ OECD 2008, s. 14 ja 25. Ks. vastuuvellisuudesta lähemmin Baldwin – Cave – Lodge 2012, s. 27–28; sekä Better regulation task force 2003, s. 4–6. Ohjeistuksen mukaisesti vastuuvellisuus

Liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun kehittämishankkeessa arvioidaan ministeriön vuosina 2017- kesään 2018 mennessä valmistelemien hallitusten esitysten laatua arvioimalla, miten hallituksen esityksessä on huomioitu sääntelyn vaihtoehtoja, toteutettu vaikutusten arviointia, mietitty vaikutusten jälkikäteistä seurantaa sekä käsitelty sidosryhmien lausuntoja ja niihin reagoimista.

2 SÄÄNTELYVAIHTOEHTOJEN ARVIOINTI

Osana hyvää lainvalmistelua on arvioida vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Lainvalmistelijoina on ohjeistettu arvioimaan eri sääntelyvaihtoehtoja muun muassa Hallituksen esitysten laatimisoheissa, jonka mukaan hallituksen esityksessä on kuvattava harkinnassa olleet vaihtoehtoiset ratkaisut sekä perusteltava, miksi esityksessä on päädytty juuri ehdotettuun ratkaisuun. Ohjeissa myös korostetaan vertailun tekemistä eri vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista. Vertailussa voidaan ohjeiden mukaan käyttää hyväksi kustannus-hyöty -analyysiä.¹⁰ Kustannus-hyöty -analyysin tärkeyttä on korostanut myös muun muassa Määttä (2009), jonka mukaan kustannus-hyöty -analyysiä tulisi harkita sitä vakavammin, mitä suuremmasta uudistuksesta on kysymys¹¹. Eri sääntelyvaihtoehtojen kartoittamisella onkin tiivis yhteys vaikutusten arviointiin. Eri sääntelyvaihtoehtojen vaikutusten arviointi antaa tiedollista pohjaa sekä lainvalmistelulle että päätöksenteolle.¹²

Vaihtoehtojen arviointien toteuttamista lainvalmistelussa on kuitenkin kritisoitu eri yhteyksissä. Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvosto on vuosikatsauksissaan todennut, että hallituksen esitysten luonnoksissa ehdotettuja toimenpiteitä ei aina perustella riittävästi vaihtoehtojen toteuttamistapojen avulla¹³. Myös Määttä (2009) on havainnut toteuttamisvaihtoehtojen esittelyn jäävän hallituksen esityksissä liian usein puutteelliseksi. Lisäksi Keinäsen ja Vartiaisen (2017) tutkimuksen mukaan ainoastaan 27,5 prosentissa vuoden 2014 hallituksen esityksistä arvioitiin vaihtoehtoisia sääntelykeinoja. Heidän mukaansa lukemaa ei voida pitää lainvalmisteluohjeisiin verrattuna hyvänä, mutta toisaalta arviointien vähäinen määrä voi johtua myös siitä, ettei kaikkia arviointitilanteita kirjata lopulliseen hallituksen esitykseen.

edellyttää, että sääntelyn toteuttavan tahon tulee kyetä kantamaan vastuu sääntelyn seurauksista ja perustelemaan avoimesti valitut sääntelytoimet.

¹⁰ OM 2004, s. 14. Kustannus-hyöty -analyysillä tarkoitetaan lainvalmistelussa tietyn lain säätämisen tai muuttamisen aiheuttamien hyötyjen ja haittojen vertailua. Vaihtoehtoisista sääntelykeinoista tulisi valita vaihtoehto, jonka nettohyöty on suurin. (Ks. Määttä 2009, 78)

¹¹ Määttä 2009, s. 81.

¹² Tala 2005, s. 110.

¹³ VNK 2017, s. 7; VNK 2018, s. 13.

2.1 Sääntelyvaihtoehtojen arviointien analyysi

Liikenne- ja viestintäministeriön osalta vaihtoehtojen arviointia analysoitiin käymällä läpi yhteensä 36 LVM:n hallituksen esitystä vuosilta 2017 ja 2018 (hallituksen esitykset 2/2017 vp – 90/2018 vp)¹⁴. Näistä esityksistä noin 31 prosentissa (11 kpl) esityksistä tuotiin esiin erilaisia lainsäädännöllisten tai lainsäädännölle vaihtoehtojen sääntelykeinojen arvioita. Vaihtoehtoja siis arvioitiin suurin piirtein samassa suhteessa Keinäsen ja Vartiaisen (2017) havaintoihin verrattuna, eikä määrää voida pitää kovin suurena. On kuitenkin muistettava, että kaikki esitykset eivät olleet sisällöllisesti sellaisia, joissa vaihtoehtojen arviointia voidaan olettaa tapahtuvan. Esimerkiksi kahdeksassa esityksessä oli kyse kansainvälisten sopimusten voimaan saattamisesta, joiden ei voida katsoa jättävän lainvalmistelijoille juurikaan liikkumavaraa vaihtoehtojen sääntelykeinojen arvioinnin suhteen.

Yleisenä huomiona voidaan todeta, että vaihtoehtoja arvioitiin hallituksen esityksissä sitä enemmän, mitä laajemmasta lakihankkeesta oli kyse. Erityisen paljon sääntelykeinoja oli arvioitu hallituksen esityksissä, jotka koskivat liikenteen palveluista annettua lakia (HE 145/2017 vp), ajokorttilakia (HE 146/2017 vp), yksityistielakia (HE 147/2017 vp), tieliikennelakia (HE 180/2017 vp), maantielakia (HE 45/2018 vp) sekä Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta annettua lakia (HE 61/2018 vp).

Taulukossa 1. on vielä havainnollistettu vaihtoehtojen arviointia sisältäneiden ja kansainvälisiä sopimuksia koskeneiden esitysten lukumäärä. Lisäksi taulukossa on esitetty, kuinka monessa esityksessä vaihtoehtojen arviointi oli sijoitettu oman otsikkonsa alle (esim. "Toteuttamisvaihtoehdot"). Oma otsikointi tarkoittaa toisin sanoen sitä, että vaihtoehtojen arviointiin on varattu hallituksen esityksessä oma luku, joka voi kertoa osaltaan vaihtoehtojen arvioinnin merkityksestä kyseisessä lakihankkeesta tai toisaalta lakihankkeen laajuudesta. Oman otsikon alla olevaa vaihtoehtojen arviointia esiintyi yhteensä yhdeksässä hallituksen esityksessä.

¹⁴ Vaihtoehtojen arviointitilanteita etsittiin Keinästä ja Vartiaista (2017, s. 12) mukaillen käymällä läpi hallituksen esityksistä luku "Toteuttamisvaihtoehdot" (tai vastaava) sekä sanahauulla "vaihtoehto", joka sisältää sanan "vaihtoehto" kaikki taivutusmuodot.

Taulukko 1. Vaihtoehtojen sääntelykeinojen arviointi liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä. N=36.

	Lukumäärä	Suhteellinen osuus (%)
Vaihtoehtojen arviointia sisältäneet hallituksen esitykset	11	31
Vaihtoehtojen arviointi oman otsikon alla	9	25
Kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät esitykset	8	22

2.1.1 Lakitasoisten sääntelykeinojen arvioinnit

Eri sääntelyvaihtoehtojen arvioinnin kannalta on tärkeää tunnistaa erilaisia tilanteita, joissa sääntelyvaihtoehtoja voidaan arvioida. Vaihtoehtoiset ohjauskeinot voidaan jakaa ensinnäkin sääntelykeinoin ja sääntelystrategioihin¹⁵. *Sääntelykeinolla* tarkoitetaan tässä yhteydessä valintoja lakitasoisen sääntelyn sisällä. Analysoiduissa hallituksen esityksissä tunnistettiin erilaisia sääntelyn täytäntöönpanoa, soveltamisalaa, sääntelytekniisiä sekä sääntelyn sisältöä koskevien vaihtoehtojen arviointitilanteita. Vastaavanlaisiin teemoihin liittyviä arviointitilanteita tunnistivat Keinänen ja Vartiainen (2017) vuoden 2014 hallituksen esitysten analyysissään.

Suuri osa sääntelykeinoista, joita hallituksen esityksissä arvioitiin, koski sääntelyn *täytäntöönpanoon* liittyviä ratkaisuja. Talan (2005) mukaan täytäntöönpanolla tarkoitetaan viranomaisen toimenpiteitä ja menettelytapoja säännöksen toteuttamiseksi ja soveltamiseksi sekä vuorovaikutusta, joka syntyy näiden toimijoiden ja sääntelyn kohdetahojen välillä¹⁶. Hallituksen esityksissä arvioidut, sääntelyn täytäntöönpanoon liittyvät vaihtoehdot koskivat usein sääntelyn valvontaviranomaisen valintaa. Esimerkiksi yksityistielakia koskevassa esityksessä (HE 147/2017 vp) pohdittiin, mitä lakkautettavien tielautakuntien tehtäviä siirrettäisiin Maanmittauslaitoksen, käräjäoikeuksien, tulevien maakuntien tai Valtion lupa- ja valvontaviraston hoidettavaksi¹⁷. Sääntelyn täytäntöönpanoon liittyen pohdittiin myös hallinnonalojen välistä työnjakoa esimerkiksi hallituksen esityksessä ehdotukseksi liikennepalvelulaeista (HE 145/2017 vp). Esityksessä arvioitiin, tulisiko opetus- ja kulttuuriministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön rinnakkaisia tehtäviä tieliikenteen ammattipätevyyskoulutuksen lupa- ja valvonta-asioissa keskittää liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle.¹⁸

¹⁵ Ks. Keinänen – Vartiainen 2017, s. 2 ja siinä viitatu lähteet.

¹⁶ Tala 2005, s. 182.

¹⁷ HE 147/2017, s. 16–17.

¹⁸ HE 145/2017, s. 115.

Sääntelyn *soveltamisalaan* liittyviä vaihtoehtoja arvioitiin useassa hallituksen esityksessä. Soveltamisalaa koskien hallituksen esityksissä arvioitiin esimerkiksi, mitkä palvelut tai ihmiset kuuluvat sääntelyn piiriin. Esimerkiksi ajokorttilain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 146/2017 vp) pohdittiin vähimmäisikää B-ajokortin suorittamiseksi¹⁹. Tieliikennelakiesityksessä (HE 180/2017 vp) arvioitiin liikenneerikkomusten seuraamisen soveltamisalaa. Arviointi koski muun muassa, mitä liikenteen rikkomuksia sisällytettäisiin hallinnollisen sanktiojärjestelmän piiriin rikosoikeudellisen seuraamisen sijaan²⁰.

Hallituksen esityksissä pohdittiin myös erilaisia *säädösteknisiä* vaihtoehtoja²¹. Säädösteknisillä vaihtoehdoilla tarkoitetaan vähäisempiä, teknisluonteisia kysymyksiä, jotka eivät suoraan liity sääntelyn kohdetahoihin. Säädösteknisinä vaihtoehtoina pohdittiin esimerkiksi sitä, mihin lakiin muutettavat säädökset tulisi sijoittaa. Esimerkiksi maantielakia koskevassa esityksessä (HE 45/2018 vp) arvioitiin liikennejärjestelmäsuunnittelukokonaisuuden sijoittamista vaihtoehtoisesti lakiin alueiden kehityksestä ja kasvupalveluista, lakiin liikenteen palveluista vai kokonaan uudeksi laiksi liikennejärjestelmäsuunnittelusta²². Myös hallituksen esityksessä Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta (HE 192/2017 vp) pohdittiin vaihtoehtoina kokonaan uuden erityislain säätämistä tai lakien sisällyttämistä osaksi toista lakia²³.

Hallituksen esityksissä pohdittiin sääntelyn täytäntöönpanoon, soveltamisalaan ja säädösteknisiin asioihin liittyvien vaihtoehtojen lisäksi myös muun luonteisia lainsäädännöllisiä, *sisällöllisiä ratkaisuvaihtoehtoja*. Tällainen oli esimerkiksi tieliikennelakiesityksessä (HE 180/2017 vp) tiemerkinäköjen väri vaihtoehtoja koskevat arvioinnit.²⁴ Toisena esimerkkinä sääntelyn sisältöön liittyen voidaan mainita tieliikennelakiesityksessä arvioinnit jakelupysäköintiä koskevasta ajoneuvon pysäyttämisen ja pysäköinnin sallimisesta jalkakäytävälle ja pyörätielle.²⁵

2.1.2 Lainsäädännölle vaihtoehtojen sääntelystrategioiden arvioinnit

Lakitasoisen sääntelyn sisäisten valintojen lisäksi hallituksen esityksissä tuotiin esiin lainsäädännölle vaihtoehtoisia *sääntelystrategioita*, kuten toimialan itsesääntelyä ja informaatio-ohjausta. Sääntelystrategisten vaihtoehtojen osalta nousi esille muun muassa tilanteita, joissa tuotiin esiin lakitasoisen sääntelytarpeiden arviointeja, mutta

¹⁹ HE 146/2017, s. 27–28.

²⁰ HE 180/2017, s. 141–142.

²¹ Esimerkiksi HE 180/2017, HE 192/2017 ja HE 45/2018.

²² HE 45/2018, s. 31.

²³ HE 192/2017, s. 57.

²⁴ HE 180/2017, s. 137–138.

²⁵ HE 180/2017, s. 133–135.

päädyttiin niin sanottuun nollaratkaisuun eli sääntelyä ei muutettu. Tällainen oli esimerkiksi liikennepalveluita koskeva esitys (HE 145/2017 vp), jossa arvioitiin mahdollisuutta säätää lain tasolla pakolliseksi logistiikkaketjun, ja erityisesti tieliikenteen rahtidokumenttien digitalisointi. Voimassa olevan kansallisen ja kansainvälisen sääntelyn, sääntelymahdollisuuksien ja sääntelystä seuraavien esteiden tarkastelun perusteella päädyttiin kuitenkin ratkaisuun, ettei sähköistä rahtikirjaa koskevaa sääntelyä sisällytetä lakiin liikenteen palveluista.²⁶

Toimialan itsesääntelyä arvioitiin rautatieliikenteen liikenneturvallisuustehtäviä koskevan lakitasoisen sääntelyn vaihtoehdoksi hallituksen esityksessä liikenteen palveluista annettujen lakien muuttamiseksi (HE 145/2017 vp). Rautatieliikenteen osalta hallituksen esityksen tavoitteena oli muun muassa vahvistaa turvallisuusjohtamisjärjestelmää tällä osa-alueella. Arviointia kuvataan seuraavasti:

Turvallisuusjohtamisjärjestelmämallissa viranomaisen määrittämät kansalliset lupa-vaatimukset eivät enää tuo sitä lisäarvoa, jota niillä on perinteisesti tavoiteltu. Kansallista sääntelyä on syytä karsia ja siirtää useimpien muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin sellaiseen sääntelyyn, jossa rautatieliikenteen harjoittajat ja rataverkon haltijat määrittävät turvallisuusjohtamisjärjestelmissään turvallisuuteen vaikuttavat tehtävänsä ja niitä koskevat toimintatapansa sekä niistä seuraavat henkilöstön kehittämistarpeet.²⁷

Lainsäädännölle vaihtoehtoisia sääntelystrategioita harkittiin myös tieliikennelakiehdotuksessa (HE 180/2017 vp) esimerkiksi jalankulkijan heijastimen käytön sekä polkupyöräilijän suojakypärän käytön sääntelyä koskien. Ehdotuksessa arvioitiin sääntelyn velvoittavuutta: Vaihtoehtoina verrattiin suojakypärän käytön sääntelyä suosituksen luonteisella säännöksellä ilman rangaistusuhkaa, velvoitteesta säätämistä rangaistusuhalla, ilman rangaistusuhkaa tai käyttösuosituksen poistamista laista. Lisäksi sääntelystrategiana kuvattiin informaatio-ohjauksen hyödyntämistä, kuten viranomaisten kampanjoita ja ohjeistuksia sekä esimerkiksi lasten vanhempien roolia liikenneturvallisuskasvatuksessa.²⁸

Maantielain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 45/2018 vp) arvioitiin maakuntiin kohdistettavan ohjauksen toteuttamisvaihtoehdoksi sopimusjärjestelyä ja sen lisäksi täydentävän ohjauksen tarvetta seuraavasti:

Ohjauksen toteuttamisessa on arvioitu, kuinka täsmällisesti esimerkiksi maanteiden palvelutasosta olisi tarpeen säätää lailla tai määräyksin, vai riittäisikö pelkkä sopimus-

²⁶ HE 145/2017, s. 111–112.

²⁷ HE 145/2017, s. 115.

²⁸ HE 180/2017, s. 135–136.

ohjaus riittävän palvelutason turvaamiseen. Toisaalta on arvioitu nykyisten Liikenneviraston tienpitoa koskevien ohjeiden asemaa tulevaisuudessa ja tarvetta siirtää joitain niiden keskeisiä ohjeita määräystasolle tai maakuntia sitoviksi sopimusten kautta. Valmistelussa on toisaalta lisäksi tunnistettu eri muodoissa tapahtuvan informaatio-ohjauksen suuri merkitys, ja pyritty arvioimaan, miltä osin maakuntien tienpitoa voidaan ohjata tällaisen juridisesti ei-sitovan ohjauksen ja yhteistyön kautta.²⁹

2.1.3 Sääntelyvaihtoehtojen vaikutusten vertailu ja perustelut

Analyysin kohteena oli eri vaihtoehtojen arviointitilanteiden tyypittelyn lisäksi arvioida, miten eri vaihtoehtoisia keinoja oli hallituksen esitysten ”toteuttamisvaihtoehdot” -osiossa perusteltu³⁰. Yleisellä tasolla voidaan todeta, että vaihtoehtojen arviointia sisältäneissä esityksissä oli tuotu esille myös perusteluja vaihtoehtojen sääntelykeinojen näkökulmasta. Perusteluissa myös esiintyi kustannus-hyöty -analyysin kaltaista hyötyjen ja haittojen vertailua eri vaihtoehtojen välillä. Vaihtoehtojen arviointien tukena saatettiin myös esittää lausuntopalautetta, työryhmytyön tuloksia sekä tutkimuksia ja selvityksiä. Huomionarvoista on kuitenkin se, että hyötyjen ja haittojen vertailussa ei hyödynnetty juuri lainkaan kvantitatiivista lähestymistapaa, vaan hyötyjä ja haittoja tyydyttiin vertailemaan sanallisesti. Tästä johtuen arvioinnit vaikuttavat usein spekulatiivisilta ja kvantitatiiviset vaikutusarviointit olisivatkin lisänneet eri vaihtoehtojen vertailun uskottavuutta.³¹ Esimerkkinä voidaan mainita ajoneuvojen katsastustoiminnasta annettu esitys (HE 86/2018 vp), jossa vertailtiin yritys- ja toimipaikkakohtaista lupamallia hyötyjen ja haittojen näkökulmasta. Perusteluissa jokaiselle katsastustoimipaikalle erikseen myönnettävää toimilupaa pidettiin tarpeettomana ja siitä aiheutuvia kustannuksia merkittävänä suhteessa saavutettaviin hyötyihin. Arvioiden tueksi ei kuitenkaan esitetty toteuttamisvaihtoehtojen esittelyn yhteydessä mitään laskelmia.³²

Eri sääntelyvaihtoehtojen vertailua hyötyjen ja haittojen näkökulmasta ei kuitenkaan tehty hallituksen esityksen ”toteuttamisvaihtoehdot” -osiossa aina kovinkaan perusteellisesti. Esimerkiksi ajokorttilain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 146/2017 vp) toteuttamisvaihtoehtoina pohdittiin ajokortin voimassaolon jatkamisen

²⁹ HE 45/2018, s. 30.

³⁰ Kahdessa vaihtoehtojen arviointia sisältäneessä hallituksen esityksessä ei ollut erillistä ”toteuttamisvaihtoehdot” -osiota. Näiden esitysten osalta etsittiin sanahaulilla kohta, jossa vaihtoehtojen arviointi esiintyi.

³¹ Esimerkiksi lainsäädännön arviointineuvoston on kiinnittänyt huomiota määrällisen vaikutusarvioinnin puutteellisuuteen hallituksen esityksissä. Arviointineuvoston vuosikatsauksen mukaan vaikutusarviot esitetään usein laadullisesti, jonka vuoksi kustannusten ja hyötyjen suuruusluokat saattavat jäädä epäselviksi. (VNK 2018, s. 13)

³² HE 86/2018 vp, s. 18–19. Kvantitatiivista arviointia käytettiin B-luokan ajokortin ikävaatimusta koskevassa vaihtoehtojen arvioinnissa, jossa tehtiin laskelmia poikkeuslupamenettelyn muuttamisen hallinnollisiin kustannuksiin liittyen. Esityksessä esitettyjen arvioiden mukaan poikkeuslupaperusteiden vapauttaminen edellyttäisi henkilöstöresursseja noin 10 henkilötyövuoden verran. (HE 146/2017 vp, s. 27)

lääkärinlausuntomenettelyä. Arviointitilanne koski lääkärinlausunnon vaatimista 70 vuoden tai vaihtoehtoisesti 75 vuoden iässä. Perusteluina todetaan ainoastaan seuraavaa: *"Kuljettajien terveys ja turvallisuus katsotaan entistä paremmaksi ja kuljettajien onnettomuusriskin katsotaan ryhmässä 1 kasvavan vasta 75 ikävuoden jälkeen siten, että lääkärinlausunto olisi tarpeen vaatia."* Esimerkkinä voidaan mainita myös arviointitilanne kaksisuuntaisella tiellä vasemmalle pysäköinnin sallimiseen liittyen. Toteuttamisvaihtoehtojen kohdalla vasemmalle pysäköinnin haittavaikutuksista todettiin ainoastaan seuraavaa: *"Vasemmalle pysäköinnin haittana voi ennen käytäntöjen muodostumista olla liikenneonnettomuuksien lisääntyminen. Tutkimusta asiasta ei kuitenkaan ole."*³³.

On toki muistettava, että kaikissa vaihtoehtojen arviointitilanteissa ei ole välttämättä edes tarpeellista tehdä laskennallista kustannus-hyöty -analyysiä. Kuten aiemmin todettiin, kustannusten ja hyötyjen vertailu on sitä olennaisempaa, mitä laajemmasta la-kihankkeesta on kysymys. Kustannusten ja haittojen laajamittaiselle vertailulle ei välttämättä ole tarvetta esimerkiksi edellä mainittujen sääntelytekni- kisten kysymysten kohdalla. Esimerkiksi maantielain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 45/2018 vp) arviointiin, mihin lakiin liikennejärjestelmäsuunnittelua koskeva kokonaisuus sijoitetaan³⁴. Esimerkkeinä voidaan mainita myös esitys Euroopan Unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanosta (HE 192/2017 vp) sekä tieliikennelakia koskevan esityksen (HE 180/2017 vp) ajoneuvon kuljettajaa koskevaa määritelmään liittyvä vaihtoehtojenarviointitilanne. Ensin mainitussa tilanteessa oli kyse siitä, tulisiko verkko- ja tietoturvadirektiivin mukaiset velvoitteet ottaa osaksi sektorikohtaista lain-säädäntöä vai tulisiko säätää kokonaan uusi erityislaki³⁵. Jälkimmäisessä tilanteessa pohdittiin, tulisiko säännöksistä ilmetä, ohjaako ajoneuvoa ihminen vai tietokone tai -järjestelmä³⁶.

Verkko- ja tietoturvadirektiiviä koskeva vaihtoehtojen arviointi on myös esimerkki EU-sääntelyn käyttämisestä perusteena tietyn sääntelyvaihtoehdon valinnalle. Perustelu- jen mukaan direktiivin implementointi omaksi erityislai- kseen ei täyttäisi samalla tavalla direktiivin täytäntöönpanolle asetettuja tavoitteita.³⁷ Tietyn sääntelyvaihtoehdon valin- nalle voi toimia perusteena myös kansainvälinen sääntely. Esimerkiksi tieliikenteen rahtidokumenttien digitalisoimista koskevassa vaihtoehtojen arvioinnissa valittua rat- kaisua perusteltiin osaltaan sillä, että kansainvälinen sääntely estää sähköisen rahti- kirjan vaatimisen pakollisena kansainvälisissä kuljetuksissa, kunnes sen lisäpöytäkirja

³³ HE 180/2017 vp, s. 134–135.

³⁴ HE 45/2018 vp, s. 31.

³⁵ HE 192/2017 vp, s. 57.

³⁶ HE 180/2017 vp, s. 132–133.

³⁷ HE 192/2017 vp, s. 57.

on asianmukaisesti riittävän monessa sopimusvaltiossa ratifioitu³⁸. EU- ja kansainvälinen sääntely voivatkin toimia tietyissä tapauksissa esteenä eri vaihtoehtojen arvioinnille³⁹.

2.2 Johtopäätöksiä sääntelyvaihtoehtojen arvioinneista

Johtopäätöksinä voidaan todeta seuraavaa. Tarkastelluissa hallituksen esityksissä oli arvioitu erilaisia lainsäädännöllisiä sääntelyn täytäntöönpanoon, soveltamisalaan, sääntelytekniisiin sekä muihin sisältökysymyksiin liittyviä sääntelykeinoja etenkin laajoissa säädöshankkeissa. Lainsäädännölle vaihtoehtojen sääntelystrategioiden analyysin perusteella havaittiin, että 36 tarkastellussa hallituksen esityksestä suuri osa koski luonteeltaan sellaisista asioista säätämistä, joista mahdollisuudet hyödyntää lailla säätämiseen vaihtoehtoisia sääntelystrategioita ovat vähäiset. Tällaisia säädöshankkeita olivat esimerkiksi meren ympäristönsuojeluun liittyvien kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskevat esitykset, kansainvälistä lentoliikennettä koskevat kansainväliset sopimukset sekä Euroopan unionin direktiivien ja asetusten täytäntöönpanoa koskevat esitykset. Osa hallituksen esityksistä koski vähäisiä, teknisiä muutoksia lakeihin, kuten joukkoliikennelakiesitys (HE 144/2017 vp), jossa muutettiin muun muassa Helsingin seudun liikennekuntayhtymän määrittelyä ja rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annetun lain siirtymäsäännöstä. Myös perustuslaki asettaa ehtoja sääntelytasolle. Esimerkiksi tieliikennelakiehdotuksessa toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa tuotiin esiin, että tieliikennelainsäädäntö sisältää lähes yksinomaan tienkäyttäjälle tai tienpitäjälle asetettavia oikeuksia ja velvollisuuksia, joten lailla säätäminen korostuu.⁴⁰

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että vaihtoehtojen, niin sääntelykeinojen kuin sääntelystrategioiden, arviointia tulisi toteuttaa lainvalmistelussa aina kuin se on mahdollista. Lisäksi eri toteuttamisvaihtoehtoja tulisi perustella selkeästi eri vaihtoehtojen hyötyjen ja haittojen näkökulmasta. Arvioinnissa olisi myös käytettävä mahdollisuuksien mukaan kvantitatiivista analyysiä, joka lisää arviointien tarkkuutta ja uskottavuutta.

³⁸ HE 145/2017 vp, s. 111–112.

³⁹ Ks. esim. Tala (2012, 90), jonka mukaan on olemassa tilanteita, joissa ei ole välttämättä sijaa asianmukaiselle vaihtoehtojen keinojen selvittelylle. Tällaisia syitä voivat olla EU:n direktiivi, lainvalmistelutyölle laadittu toimeksianto tai se, että poliittisten toimijat ovat ratkaisseet asian.

⁴⁰ HE 180/2017, s. 132.

3 VAIKUTUSARVIOINTIEN LAATU

Kotimaisessa lainvalmistelutyössä arvioitavat vaikutukset jakaantuvat neljään pääryhmään: taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaistoimintaan, ympäristövaikutukset ja muut yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi kukin pääryhmä jakaantuu useampaan yksityiskohtaisempaan alaluokkaan. Lisäksi ohjeiden mukaan esityksessä on tuotava esiin vaikutusten arvioinnissa käytetyt menetelmät, arvioinnin taustaoletukset ja mahdolliset epävarmuustekijät.⁴¹

3.1 Aineisto ja menetelmät

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemiin hallituksen esityksiin kirjattuja vaikutusten arviointeja. Tutkimuksessa selvitettiin, onko vaikutuksia ylipäättään arvioitu sekä onko arvioinnissa noudatettu lainvalmistelun ohjeita ja ohjeissa määritellyjä lainvalmistelun laatuksiteereitä.

Tutkimusaineistoon sisältyivät kaikki liikenne- ja viestintäministeriön vuonna 2017 sekä vuoden 2018 tammi-kesäkuussa valmistelemat hallituksen esitykset, yhteensä 35 esitystä.

Tutkimuksessa tarkasteltiin esityksiin sisältyviä, vaikutusten arviointiin keskittyviä kapaleita. Tarkastelu kohdistui vain suoraan esitysten teksteistä ilmeneviin vaikutuksiin. Niitä tarkasteltiin sellaisenaan, eli niiden perusteella ei johdettu uusia, tekstissä esille tuomattomia vaikutuksia. Tutkimuksessa ei arvioitu esitysten sisältöä eli sitä, oliko esityksiin kirjattu kaikkia niitä vaikutuksia, joita esityksen sisällön kannalta mahdollisesti olisi pitänyt tuoda esille.

Tutkimusaineistoa analysoitiin laadullisesti tyypittelemällä. Tyypittely tehtiin oikeusministeriön vuonna 2007 antamaan säädösten vaikutusten arviointiohjeeseen perustuvien kriteerien. Samankaltaista tyypittelyä on käytetty lukuisissa aiemmissa vaikutusarviointien laatua koskevissa tutkimuksissa.⁴² Tyypittelyyn perustuen esitykset luokiteltiin kolmeen kategoriaan vaikutuslajeittain: 1) vaikutuksia on arvioitu ja niitä on, 2) vaikutuksia on arvioitu, mutta niitä ei ole ja 3) vaikutuksia ei ole arvioitu.

⁴¹ Oikeusministeriö 2004, s. 17.

⁴² Erityisesti Kemiläinen – Keinänen 2016; Slant – Rantala – Kautto 2014; Slant – Rantala 2013.

Lisäksi esityksiä tyypiteltiin vaikutusarvioinnin laatua kuvaavien kriteerien perusteella, eli tarkasteltiin, oliko vaikutusarvioinneissa tuotu esille numeerisia vaikutuksia, tietolähteitä, kielteisiä vaikutuksia tai epävarmuustekijöitä. Tyypittelyn tuloksena aineisto ryhmiteltiin eri kategorioihin muuttujittain ja havaintojen määrät laskettiin.

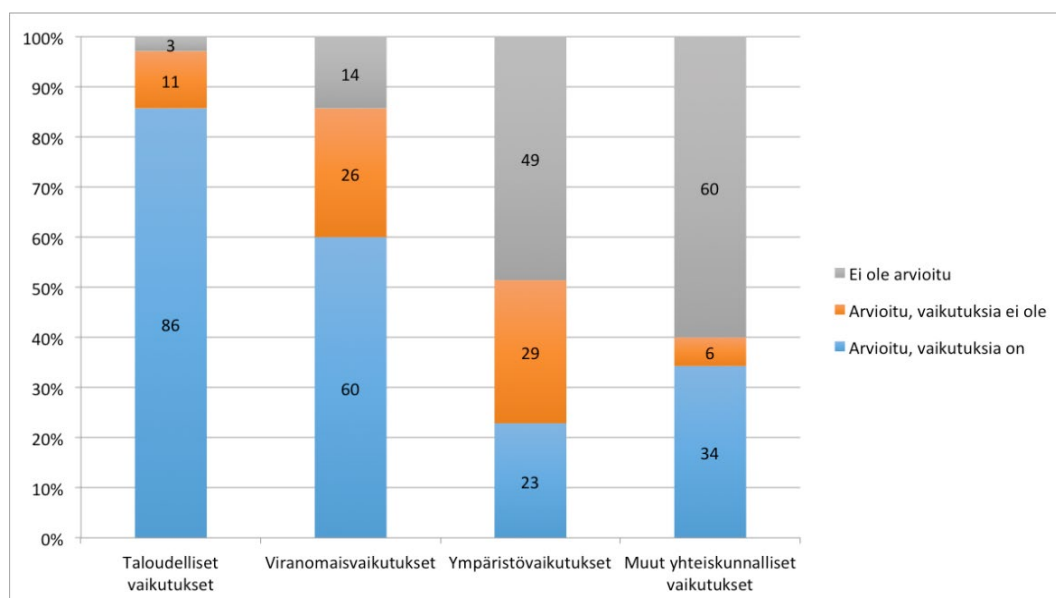
3.2 Analyysin tulokset

Kaikissa tutkimusaineistoon sisältyneissä 35 esityksessä oli arvioitu ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia. Vaikutuksia oli tunnistettu 89 prosentissa esityksistä (31 kpl), ja 11 prosentissa (4 kpl) arvioinnin tuloksena oli todettu, ettei vaikutuksia ole.

Taulukko 2. Vaikutusten arviointi hallituksen esityksissä

	kpl	%
Ei arvioitu	0	0
Arvioitu, vaikutuksia on	31	89
Arvioitu, vaikutuksia ei ole	4	11
yht.	35	100

Vaikutuslajeittain tarkasteltuna taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu 97 prosentissa esityksistä. Viranomaisvaikutuksia oli arvioitu 86 prosentissa, ympäristövaikutuksia 52 prosentissa ja muita yhteiskunnallisia vaikutuksia 40 prosentissa esityksistä. Ympäristövaikutusten arvioinnit sisälsivät suhteellisesti eniten sellaisia arviointeja, joissa oli todettu, ettei vaikutuksia ole.



Kuvio 1. Vaikutusten arviointi vaikutuslajeittain, prosenttia kaikista esityksistä (n=35)

Laadullisten kriteerien osalta vaikutusten arvioinneista alle puolessa eli 46 prosentissa vaikutuksia oli esitetty numeerisessa muodossa. Tietolähteitä oli tuotu esille vain alle kolmanneksessa arvioinneista. Kielteisiä vaikutuksia oli esitetty 60 prosentissa ja epävarmuustekijöitä 40 prosentissa vaikutusten arviointeja.

Taulukko 3. Numeeristen tietojen, tietolähteiden, kielteisten vaikutusten ja epävarmuustekijöiden esittäminen hallituksen esityksiin sisältyneissä vaikutusarvioinneissa

	kpl	%
Numeerisia tietoja	16	46
Tietolähteitä	10	29
Kielteisiä vaikutuksia	21	60
Epävarmuustekijöitä	14	40

Vaikutuslajeittain tarkasteltuna *numeerisia tietoja* oli tuotu esille eniten taloudellisten vaikutusten arvioinneissa. Kuitenkin myös taloudellisten vaikutuksia esitettiin numeerisessa muodossa vain alle puolessa eli 47 prosentissa niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu. Useimmiten numeerisina esitetyt taloudelliset vaikutukset olivat arvioita muutoksen aiheuttamista kokonaiskustannuksista.⁴³ Joissakin hyvin laajoissa esityksissä taloudellisia vaikutuksia oli esitetty yksityiskohtaisemmin numeerisina tietoina, joita oli lisäksi havainnollistettu taulukoiden tai kuvioden avulla.⁴⁴

Muiden vaikutuslajien osalta numeerisia tietoja oli esitetty vain muutamissa arvioinneissa. Viranomaisvaikutusten arvioinnissa numeerisia vaikutuksia oli esitetty neljässä ja ympäristövaikutusten sekä muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnissa kahdessa esityksessä. Prosentuaalisesti tämä vastaa vain vähän reilua kymmenesosaa niistä esityksistä, joissa kyseistä vaikutuslajia on arvioitu.

Myös *tietolähteitä* oli esitetty eniten taloudellisten vaikutusten arviointien yhteydessä, joissa tietolähteitä kerrottiin 29 prosentissa niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu. Muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinneissa tietolähteitä tuotiin esille vain kahdessa tapauksessa ja viranomaisvaikutusten sekä ympäristövaikutusten arvioinneissa vain yhdessä tapauksessa. Osa tietolähteistä oli täsmällisiä viitteitä erilaisiin tutkimuksiin ja selvityksiin⁴⁵, mutta osa oli epätasällisempia viittauksia esimerkiksi valmistelun aikana tilattuihin selvityksiin⁴⁶.

⁴³ Esimerkiksi HE 82/2017 vp, s. 13 tai HE 42/2018 vp, s. 7-8.

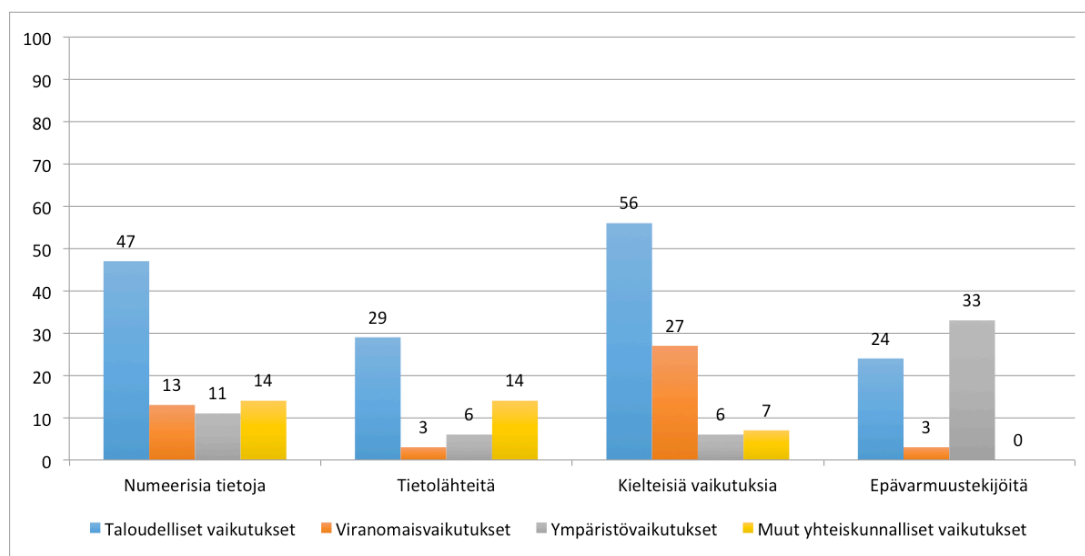
⁴⁴ Esimerkiksi HE 145/2017 vp, s. 121, 128, 132 ja 142-143.

⁴⁵ Esimerkiksi HE 145/2017 vp, s. 137-139.

⁴⁶ Esimerkiksi HE 83/2017 vp, s.7.

Kielteisiksi vaikutuksiksi luokiteltiin esimerkiksi lisääntyvät kustannukset ja henkilöresurssitarpeet, joten on selvää, että niitä tuotiin esille eniten taloudellisten vaikutusten ja viranomaisvaikutusten arvioinneissa. Kielteisiä vaikutuksia kerrottiin yli puolessa eli 56 prosentissa niistä esityksistä, joissa taloudellisia vaikutuksia oli arvioitu. Viranomaisvaikutusten arvioinneista 27 prosenttia sisälsi kielteisiä vaikutuksia. Ympäristövaikutusten ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinneissa kielteisiä vaikutuksia tuotiin esille vähän, vain yhdessä tapauksessa.

Epävarmuustekijöitä tuotiin esille eniten ympäristövaikutusten arvioinneissa. Niistä kolmannekseen oli kirjattu epävarmuustekijöitä.⁴⁷ Taloudellisten vaikutusten arvioinneista neljänneksessä oli esitetty epävarmuustekijöitä. Tyypillisesti nämä liittyivät pitkän aikavälin vaikutuksiin, joita on vaikea ennakoida tai joiden kehitysnopeus vaikuttaa vaikutusten toteutumisen aikatauluun.⁴⁸ Viranomaisvaikutusten arvioinneista vain yksi sisälsi epävarmuustekijöitä, ja muiden yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinneista yhteenkään ei oltu kirjattu epävarmuustekijöitä.



Kuvio 2. Vaikutusarviointien laadullisia tekijöitä, prosenttia niistä esityksistä, joissa kyseisiä vaikutuksia oli arvioitu

⁴⁷ Kaikki epävarmuustekijöitä sisältäneet ympäristövaikutusten arvioinnit olivat kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista koskeissa hallituksen esityksissä.

⁴⁸ Esimerkiksi HE 9/2017 vp, s.12 ja HE 61/2018 vp, s. 50.

3.3 Johtopäätöksiä vaikutusarviointien laadusta

Vaikutusarviointien laadun suhteen tarkastelun kohteena olleista liikenne- viestintäministeriön hallituksen esityksistä voidaan johtopäätöksinä todeta, *että kaikissa esityksissä oli selkeä vaikutusten arviointiin keskittyvä kappale*, joka oli laajuudeltaan samassa suhteessa esityksen laajuuden kanssa. Useissa esityksissä vaikutuksia arvioitiin sekä välittöminä että välillisinä vaikutuksina. Useassa esityksessä tuotiin esille myös sekä lyhyen että pitkän tähtäimen vaikutuksia.

Vaikutusten arvioinnin määrän voidaan yleisellä tasolla todeta olevan LVM:n valmistelussa hallituksen esityksissä hyvä, sillä jokainen tutkimusaineistoon sisältynyt esitys sisälsi vaikutusarviointia. Esityksissä oli arvioitu vaikutuksia myös niissä tapauksissa, joissa vaikutuksia ei oltu tunnistettu. Myös näissä arvioinneissa oli useimmiten muutaakin sisältöä kuin pelkkä toteamus siitä, ettei vaikutuksia ole.

Vaikutuslajeittain tarkasteltuna eniten, eli lähes kaikissa esityksissä oli arvioitu taloudellisia vaikutuksia sekä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Muiden vaikutuslajien osalta määrät olivat vähäisempiä johtuen suureksi osaksi esitysten luonteesta. Ympäristövaikutuksia oli arvioitu puolessa esityksistä, vaikka neljäsosassa oli tultu siihen johtopäätökseen, ettei ympäristövaikutuksia ole. Tätä voidaan pitää parempana ratkaisuna kuin sitä, ettei kyseistä vaikutuslajia käsitellä esityksessä lainkaan, jolloin jää epäselväksi, onko asiaa arvioitu esityksen valmistelussa. Muita yhteiskunnallisia vaikutuksia oli arvioitu eri vaikutuslajeista vähiten, mutta niitäkin oli arvioitu 40 prosentissa esityksistä.

Vaikutusarviointien laadullisten tekijöiden osalta etenkin numeeristen tai muutoin määrällisten tietojen sekä arvioinnin perustana käytettyjen tietolähteiden esittämisessä on parantamisen varaa LVM:n valmistelussa hallituksen esityksissä. Yli puoleen kaikista vaikutusarvioinneista ei sisältynyt yhtään numeerista tietoa edes taloudellisten vaikutusten arvioinnissa. Tietolähteitä esitettiin vain alle kolmanneksessa kaikista vaikutusarvioinneista. Tämä ei tue vaikutusarvioinnin tavoitteisiin sisältyvää läpinäkyvyyttä ja voi sen vuoksi heikentää sääntelyn luotettavuutta ja hyväksyttävyyttä sekä vähentää luottamusta poliittiseen päätöksentekoon.

4 LAINSÄÄDÄNNÖN VAIKUTUSTEN JÄLKIKÄTEINEN SEURANTA JA ARVIOINTI

Lainsäädännön vaikutusten arviointi on osa hyvää lainvalmistelua. *Toteutetun lainsäädäntöuudistuksen vaikutusten seuranta (ex post)* kuuluu vaikutusarviointiin etukäteisen vaikutusarvioinnin (*ex ante*) lisäksi. Tämä ilmenee hallituksen esitysten laatimisohjeessa sekä säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeessa, joiden mukaan hallituksen esityksessä tulee selostaa, aiotaanko ehdotettujen säädösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Tarpeen mukaan esityksiin voidaan lisätä liite, jossa kuvataan, miten toimeenpano ja vaikutusten seuranta järjestetään.⁴⁹

Lainsäädännön jälkikäteisen (*ex post*) seurannan avulla pyritään selvittämään lainsäädännön vaikuttavuutta eli lainsäädännön tavoitteiden toteutumista sekä mahdollisia ennakoimattomia vaikutuksia. Jälkiseurannan järjestäminen on tärkeää erityisesti laajoissa ja vaikutuksiltaan merkittävissä säädöshankkeissa. Lainsäädännön vaikutusten seuranta säädösten voimaan tultua on myös yhteydessä lainvalmistelun ja lainsäädännön läpinäkyvyyteen. Jälkiseurannan avulla kansalaiset voivat arvioida eduskunnan ja hallituksen työn tuloksia. Jälkiarvioinnin keinoin on mahdollista tunnistaa lainsäädännön ongelmakohtia kuten ristiriitaisuus suhteessa muuhun lainsäädäntöön, epäyhtenäinen soveltamiskäytäntö, lainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen resurssi-intensiivisyys ja lainsäädännön vaatimusten tiedollinen puutteellisuus. Arviointitietoa voidaan hyödyntää myöhemmin lainvalmistelussa ja päätöksenteossa.⁵⁰

Lainsäädännön vaikutusten seurantaa voidaan toteuttaa valvontaviranomaisten suorittamana, jatkuvana arviona tavoitteiden saavuttamisesta. Seuranta voi olla myös kertaluonteinen, systemaattinen arviointi, jossa keskitytään lainsäädännön olennaisimpiin seikkoihin.⁵¹ Keinänen, Heikkinen ja Rinne (2017) ovat arvioineet, että hallituksen esitykseen kirjatussa jälkiseurantasuunnitelmassa olisi hyvä määritellä jälkiseurannan toteuttaja ja seurannan kohde, seurannan valmistumisen ajankohta sekä menetelmät, joilla seuranta toteutetaan.⁵²

⁴⁹ Oikeusministeriö 2004, 14; Oikeusministeriö 2007, 9.

⁵⁰ Ks. Keinänen, Heikkinen & Rinne 2017, 3-4 ja siinä mainitut lähteet.

⁵¹ Keinänen ym. 2017, 2.

⁵² Keinänen ym. 2017, 11.

4.1 Analyysi jälkiseurannan huomioimisesta

Lainsäädännön jälkikäteisen seurannan ja arvioinnin kirjaamista liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksiin tarkasteltiin analysoimalla 36 hallituksen esitystä vuosilta 2017 ja 2018 (hallituksen esitykset 2/2017 vp – 90/2018 vp). Hallituksen esityksistä etsittiin kohtia, joissa lain säädännön jälkikäteistä arviointia kuvataan.⁵³ Hallituksen esitykset luokiteltiin sen mukaan, onko niissä tuotu esiin, että jälkiarviointia aiotaan suorittaa lain säädännön voimaantulon jälkeen. Jälkiarvioinniksi tulkittiin esimerkiksi hallituksen esityksessä ilmaistu aikomus arvioida säädöksen tarpeellisuutta uudestaan jonkin toisen säädösmuutoksen yhteydessä tulevaisuudessa.⁵⁴

Hallituksen esityksistä analysoitiin, onko jälkiseuranta suunniteltu *jatkuvaluonteiseksi seurannaksi* vai *kertaluonteiseksi vaikuttavuusarvioinniksi*. Lisäksi jälkiseurannan ja -arvioinnin kuvauksista analysoitiin seurannan suunnitelmallisuutta: onko jälkiseurannan toteuttaja ja seurannan kohde määritelty, onko seurannan valmistumisen ajankohta sekä seurannan toteuttamisen menetelmät ja tietolähteet tuotu esiin.

4.1.1 Jälkiseurannan suunnitelmallisuus

Tarkastelluista 36 hallituksen esityksestä 36 prosentissa (13 kpl) ilmenee, että ehdotettujen säädösten toteutumista ja vaikutuksia seurataan niiden voimaantulon jälkeen. Useimmissa säädösehdotuksissa, joissa seuranta oli huomioitu, säädösten vaikutusten seuranta oli luonteeltaan jatkuvaluonteista seurantaa (28 %). Tällöin seuranta oli pääsääntöisesti kirjattu säädöksiä täytäntöönpanevan viranomaisen eli useimmiten Liikenneviraston, Liikenteen turvallisuusviraston, Liikenneturvan tai Viestintäviraston tehtäväksi. Joissain tapauksissa liikenne- ja viestintäministeriö oli määritelty jälkiarvioinnin toteuttajaksi, kuten hallituksen esityksessä Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta (HE 192/2017 vp). Jälkiseuranta sisälsi kertaluonteista arviointia yhdessä hallituksen esityksessä. Kahdessa säädöshankkeessa jälkiseurantaa kerrottiin toteutettavan sekä jatkuvana seurantana että kertaluonteisena arviointina.

⁵³ Hallituksen esitysten analysointi toteutettiin kuten Keinänen ym. 2017. Lainsäädännön jälkikäteistä seurantaa ja arviointia koskevia tekstikohtia etsittiin hakusanoilla seura* ja arvio*, jotka taivoittavat esimerkiksi sanat "seuranta", "seurataan", "arviointi", "arvioidaan".

⁵⁴ Esimerkiksi hallituksen esityksessä 44/2018 ehdotettiin puhelinmarkkinoinnin kieltoa jatkettavaksi määräajaksi. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että sääntelyä on tarkoituksenmukaista arvioida uudestaan EU:ssa tällä hetkellä valmisteltavana olevan tietosuojasetuksen toimeenpanon yhteydessä.

Taulukko 4. Lainsäädännön jälkiseuranta hallituksen esityksissä N=36

	Lukumäärä	Suhteellinen osuus (%)
Säädösten jälkiseuranta tuotu esiin hallituksen esityksissä	13	36
Jatkuvaluonteinen seuranta	10	28
Kertaluonteinen arviointi	1	3
Jatkuvaluonteinen seuranta ja kertaluonteinen arviointi	2	6

Jälkiseurannan huomioivista hallituksen esityksissä seurantakohteet oli pääosin määritelty yksityiskohtaisesti ja joissakin hallituksen esityksissä seurannan toteuttamisen menetelmiin ja tietolähteisiin otettiin kantaa. Esimerkiksi tieliikennelakiehdotuksessa (HE 180/2017 vp) kerrotaan, että jalankulkijan heijastimen käyttämistä aiotaan seurata Liikenneturvan seurantatutkimuksilla⁵⁵. Ajokorttilain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 146/2017 vp) puolestaan viitattiin seurantakohteisiin yleisesti ja yksilöitiin tarkemmin yksi kohde, jota erityisesti oli suunniteltu seurattavaksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että esitykseen sisältyy useita ehdotuksia, joilla voi olla vaikutuksia liikenneturvallisuuteen. Esityksessä tuodaan esiin, että lakimuutokseen liitetään seurantatutkimus ehdotettujen muutosten toteutumisen ja niiden vaikutusten selvittämiseksi. Seuranta koskee erityisesti uusien kuljettajien osaamista ja sen vaikutusta liikenneturvallisuuteen.⁵⁶ Seurannan menetelmiin otettiin kantaa joissakin esityksissä. Esimerkiksi hallituksen esityksessä tietoyhteiskuntakaaren muuttamiseksi (HE 82/2017 vp) yksilöitiin, minkälaisilla menetelmillä tietoyhteiskuntakaaren säädösten toteutumista seurataan. Viestintäviraston kerrotaan valvovan televisio- ja radiotoimintaa käsittelemällä katsojien ja kuuntelijoiden tekemiä valituksia, tekemällä valvontatutkimuksia ja -selvityksiä sekä osallistumalla ajankohtaisten kysymysten selvittämiseen ja muuhun televisio- ja radiotoimintaa koskevaan yhteistyöhön.⁵⁷

Jälkiseurannan aikataulu huomioitiin pääasiassa niissä tapauksissa, joissa jälkiseuranta oli tarkoitettu kertaluonteiseksi arvioinniksi. Esimerkiksi EU:n verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 192/2017 vp) tuotiin esille, että liikenne- ja viestintäministeriön on tarkoitus arvioida lakimuutosten vaikutuksia tietoturvallisuuteen kahden vuoden kuluttua lainsäädännön voimaantuloista.⁵⁸ Jatkuvaluonteisen seurannan aikatauluihin hallituksen esityksissä ei pääsääntöisesti otettu kantaa. Liikennepalvelulakiesityksessä (HE 145/2017 vp) vaikutusten jälkikäteisen seurannan suunnitelmassa on kuvattu perusteellisesti seurannan toteuttajaa, seurantakohteita, seurannan aikataulua sekä menetelmiä. Hallituksen esityksessä jälkiseurantasuunnitelmasta on esitetty erillinen kuvaus:

⁵⁵ HE 180/2017, s. 136.

⁵⁶ HE 146/2017, s. 39.

⁵⁷ HE 82/2017, s. 6.

⁵⁸ HE 192/2017, s. 61.

Liikenteen turvallisuusvirastolle on annettu tehtäväksi arvioida liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen palveluista annetun lain vaikutuksia sekä raportoida säännöllisesti liikennejärjestelmän tilasta. Liikenteen turvallisuusvirastolla on vakiintuneesti tuottanut liikenteen tilasta säännöllisesti raportteja ja kuvauksia (<http://katsaukset.trafi.fi/>). Uudet säädökset ohjaavat arviointien sisältöä ja liikennettä koskevien tietojen avaaminen parantaa mahdollisuuksia tuottaa täsmällistä tietoa liikennejärjestelmästä ja sen toimivuudesta.

Lain vaikutusten arvioinnin suunnitelmassa on tunnistettu runsaat 80 mittaria, joiden avulla seurataan lain keskeisten muutosten aiheuttamia muutoksia liikenteen ja liikennepalveluiden markkinoihin sekä taloudellisiin tekijöihin, viranomaisten toimintaan ja yhteiskuntaan yleensä. Tiedonkeruun määrittely ja järjestäminen on käynnistynyt. Tilasto- ja rekisteritiedon lisäksi lain vaikutuksia seurataan kuluttajille ja yrittäjille kohdistettavalla kyselyllä, jolla selvitetään muutokseen kohdistuva odotuksia sekä kokemuksia ja näkemyksiä nykytilanteesta ja muutoksesta. Kyselytutkimuksen lain voimaantuloa edeltävä osuus on jo toteutettu. Kysely toistetaan loppukesällä 2018 ja vuonna 2020. Lain vaikutuksista raportoidaan alustavasti vuoden 2018 loppuun mennessä ja tarkemmin vuoden 2022 loppuun mennessä. Suunnitelmaa täydennetään tarvittaessa muilla selvityksillä⁵⁹.

64 prosentissa (23 kpl) hallituksen esityksiä jälkiseurannan toteuttamista ei suoraan ilmaista, vaikka seurantaa mahdollisesti aiotaan tehdä. Suurimmassa osassa näistä esityksistä, joissa seurannasta ei ollut mainintaa, säädösehdotusten vaikutukset näytävät olevan vähäisiä⁶⁰, joten jälkikäteistä seurantaa ei ole välttämätöntä toteuttaa. Useat näistä esityksistä koskivat kansainvälisiä lentoliikennesopimuksia⁶¹ tai yhtä lakia⁶², eikä muutoksilla arvioitu olevan merkittäviä taloudellisia, viranomais- tai muita yhteiskunnallisia vaikutuksia. Osassa säädöshankkeita⁶³ vaikutuksia on mahdollista seurata viranomaisten yleisen seurantatehtävän kautta esimerkiksi rekisteritietojen tai toteuman perusteella. Esimerkiksi ajokorttilain muuttamista koskevassa esityksessä (HE 179/2017 vp) viranomaisvaikutuksia voi olla mahdollista seurata liikennevalvonnan ja lupaviranomaisten työmäärän perusteella. Meren pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvän kansainvälisen sopimuksen täytäntöönpanoa ja ympäristönsuojelulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 42/2018 vp) merenkulun ympäristösäännösten noudattamisen valvonnasta vastaavat Liikenteen turvallisuusvirasto, elin-

⁵⁹ HE 145/2017, s. 169.

⁶⁰ Esimerkiksi HE 25/2017, 144/2017, HE 179/2017.

⁶¹ Esimerkiksi HE 64-67/2017.

⁶² Esimerkiksi HE 179/2017.

⁶³ Esimerkiksi HE 83/2017, HE 156/2017 ja HE 179/2017.

keino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, rajavartiolaitos, Tulli ja poliisi, joiden rekisteritietoja ja muita aineistoja olisi mahdollisesta hyödyntää vaikutusten jälkiseurannan suorittamisessa.

Joidenkin tarkasteltavana olleiden hallituksen esitysten perusteella voidaan arvioida vaikutusten jälkiseurannan mahdollisesti sisältyvän EU-säännöksiin, joita esityksillä implementoidaan, vaikka tätä ei esityksissä suoraan kerrota. Esimerkiksi haja-asutusalueiden laajakaistarakentamisen tukea koskevassa säädösehdotuksessa (HE 2/2017 vp) esitetty järjestelmä toimii jatkossa Euroopan unionin ryhmäpoikkeusasetuksen mukaan, joten jälkiseuranta tapahtuu sen mukaisesti. Tieliikennelakiesityksessä (HE 22/2017 vp) direktiivin voimaansaattaminen riippuu Euroopan unionin tulossa olevasta asetuksesta, joten seurantaan ei tässä vaiheessa oteta kantaa hallituksen esityksessä.

4.2 Johtopäätöksiä jälkiseurannasta

Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteisen seurannan osalta voidaan todeta, että tarkastelluista hallituksen esityksistä noin kolmasosassa tuotiin esiin, että säädösten vaikutusten jälkikäteistä seuranta aiotaan toteuttaa säädösten voimaan tultua. Hallituksen esityksissä oli huomattavaa vaihtelua sen suhteen, miten jälkiseurantaa kuvattiin. Suurimmassa osassa esityksiä seuranta kuvattiin valvontaviranomaisten toteuttamaksi jatkuvaluonteiseksi seurannaksi. Myös seurantakohteita oli määritetty. Seurannan ajankohtaa, menetelmiä ja tietolähteitä tuotiin esiin vaihtelevasti.

Erityisesti laajoissa ja vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa jälkiseuranta on tärkeää, jotta poliittisten päätöksentekijöiden ja kansalaisten on mahdollista saada tietoa säädösten tavoitteiden toteutumisesta sekä mahdollisista odottamattomista vaikutuksista. Analysoitujen liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esitysten perusteella voidaankin todeta, että laajoja säädöshankkeita koskevissa hallituksen esityksissä jälkiseurantaa oli suunniteltu toteutettavaksi.

Useimmat säädöshankkeista, joissa seuranta ei oltu mainittu, koskivat kansainvälisiä sopimuksia tai yksittäisiä säädösmuutoksia, joiden vaikutukset arvioitiin vähäisiksi. Lisäksi joidenkin säädösten toteutumista voidaan seurata esimerkiksi viranomaisten rekisteritietojen perusteella, vaikka tätä ei hallituksen esityksiin ole kirjattu. Seuranta-suunnitelman kuvaaminen olisi kuitenkin lainvalmistelun ja lainsäädännön läpinäkyvyyden kannalta myönteistä.

5 KUULEMISEN HUOMIOIMINEN

Sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisen tavoitteena on säädösvalmistelun avoimuus ja hyvä laatu. Kuulemisella pyritään selvittämään erilaisia näkemyksiä, tietoja ja kokemuksia valmisteltavaan asiaan liittyen. Kuulemisessa tavoitellaan keskeisten sidosryhmien ja kansalaisten osallistumista valmisteluun. Kuulemisella pyritään myös avoimeen ja rakentavaan vuorovaikutukseen valmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välillä.⁶⁴

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen mukaan (2016) kuulemisen suunnittelussa tulee määritellä sidosryhmät ja kuulemisen keinot. Kuuleminen ajoitetaan sellaisiin valmisteluvaiheisiin, joissa asiaan voidaan vaikuttaa tehokkaasti. Vaikutuksiltaan merkittävässä säädöshankkeissa sidosryhmien ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia järjestetään useassa vaiheessa valmistelua. Kuulemisessa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia menetelmiä. Laajan osallistumisen mahdollistamiseksi käytetään esimerkiksi monijäsenisiä valmisteluelimiä, järjestetään keskustelutilaisuuksia, neuvotteluja, epävirallista yhteydenpitoa, kyselyitä ja verkkokeskusteluja sekä pyydetään kirjallisia lausuntoja. Kuulemisessa voidaan hyödyntää oikeusministeriön sähköisiä demokratiapalveluita, kuten lausuntopalvelu.fi- ja otakantaa.fi -palveluita. Erityisesti laajoissa säädösvalmisteluhankkeissa käytetään useita menetelmiä. Menetelmät valitaan siten, että sidosryhmät ja kansalaiset saavat tietoa tasapuolisesti, että heidän osallistumismahdollisuutensa ovat yhdenvertaiset ja että heitä muutenkin kohdellaan yhdenvertaisesti. Merkittävien säädöshankkeiden organisointi kuvataan ja perustellaan hallituksen esityksessä.⁶⁵

Säädösvalmistelussa sidosryhmiltä ja kansalaisilta pyydetään kirjallinen lausunto valmistelun tuloksena syntyneistä säädösehdotuksista. Lausuntopalaute kirjataan hankkeen asiakirjoihin, kuten lausuntotiivistelmään. Hallituksen esityksen perusteluihin laaditaan jakso, jossa esitetään yhteenveto kuulemisesta säädösvalmistelussa, saadusta palautteesta sekä siitä, miten palaute on vaikuttanut säädösehdotukseen. Lausunnoista selostetaan päälinjat ja perustellaan, miksi ehdotettuun ratkaisuun on päädytty, vaikka lausunnonantajat mahdollisesti ovat olleet asiassa eri kannalla. Lisäksi jaksossa luetellaan kuullut lausunnonantajat. Niiden mainitseminen helpottaa eduskunnan valiokunnissa kuultavien asiantuntijoiden valintaa. Jaksossa mainitaan myös lausunnoista laadittu yhteenveto.⁶⁶

⁶⁴ Oikeusministeriö 2016, luku 1.2

⁶⁵ emt., luvut 1.3-1.6.

⁶⁶ Emt. 2016, luvut 1.7-1.11.; Oikeusministeriö 2004, 18.

5.1 Analyysi kuulemiskäytäntöjen huomioimisesta

Tutkimuksessa analysoitiin sidosryhmien ja kansalaisten kuulemisen toteutumista ja huomioimista liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä vuonna 2017 ja vuoden 2018 alkupuoliskolla. Hallituksen esityksiä oli yhteensä 36 kappaletta. Analyysissä tarkasteltiin sidosryhmien ja kansalaisten kuulemiseen liittyviä käytäntöjä säädösvalmisteluprosessissa ja arvioitiin, kuinka kuulemista koskevat ratkaisut toteuttavat hyvän lainvalmistelun periaatteita lainvalmisteluohjeisiin perustuen. Analyysi kohdistui hallituksen esitysten yleisperusteluiden Asian valmistelu -jaksoon, jossa säädösvalmistelun vaiheita ja kuulemista selostetaan. Sidosryhmien kuulemista arvioitiin erityisesti lainvalmistelun avoimuuden näkökulmasta sen perusteella, miten hallituksen esityksissä on kuvattu kuulemisen vaiheita ja menetelmiä, onko kuultuja tahoja mainittu ja miten lausunnonantajien lausuntopalaute on huomioitu hallituksen esityksen valmistelussa. Lausuntopalautteen kirjaamista on tarkasteltu aikaisemmin esimerkiksi Keinäsen ja Kemiläisen (2016) tutkimuksessa.

Analysoiduista liikenne- ja viestintäministeriön 36 hallituksen esityksestä jokaisessa oli Asian valmistelu -jakso, jossa selostetaan säädöshankkeen valmistelun organisointia, vaiheita ja prosessin aikana kertynyttä tietoa. Säädöshankkeet poikkeavat toisistaan sen suhteen, miten valmistelu on organisoitu ja selostettu hallituksen esityksissä. Suurin osa hankkeista valmisteltiin virkatyönä liikenne- ja viestintäministeriössä. Useiden säädöshankkeiden valmistelussa hyödynnettiin lisäksi työryhmiä tai yhteistyötä ministeriöiden tai oman hallinnonalan virastojen kanssa.

Noin puolessa hallituksen esityksiä kuvattiin lausuntokierrosta edeltävää, erillistä kuulemistä, kuten esimerkiksi kaikille avoimia keskustelutilaisuuksia. Esimerkiksi ehdotuksessa Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta (HE 61/2018 vp) eritellään säädöshanketta valmisteelleet työryhmät sekä ennen lausuntokierrosta järjestetty sidosryhmäkysely ja sidosryhmien kuulemistilaisuudet. Joissain esityksissä, kuten vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelua koskevassa ehdotuksessa (HE 25/2017 vp) mainitaan, että valmistelun yhteydessä on kuultu eri viranomaisia ja sidosryhmiä. Tässä yhteydessä tekstistä ei kuitenkaan ilmene, onko kuulemista varten järjestetty erillisiä tilaisuuksia, kuten esimerkiksi keskustelutilaisuuksia vai onko kuuleminen ollut esimerkiksi epävirallista yhteydenpitoa.

Kuultujen tahojen mainitseminen hallituksen esityksessä helpottaa asiantuntijoiden valintaa valiokuntien kuulemisia varten eduskunnassa. Suuressa osassa tarkastelluista hallituksen esityksistä kuulemistilaisuuksissa kuultuja tahoja ei mainittu nimeltä. Hallituksen esityksissä meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen muutosten voimaansaattamista ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE3/2017 vp) sekä yksityistieläkiehdotuksessa (HE 147/2017 vp) osa kuulemistilaisuuksissa kuulluista tahoista mainittiin.

Esityksessä kerrotaan esimerkiksi, että *lausuntoja tuli mm. Maanmittauslaitokselta, Suomen Tieyhdistykseltä, erilaisilta edunvalvontatahoilta ja liitoilta, yksittäisiltä kansalaisilta ja järjestöiltä sekä muilta virastoilta.*

Liikennepalvelulakihanke (HE 145/2017 vp) ja yksityistielakihanke (HE 147/2017 vp) ovat laajoja säädöshankkeita, joissa toteutettiin kaikille avoimet kuulemistilaisuudet. Yksityistielain uudistamistarpeista järjestettiin myös kansalaisille avoin kysely OtaKantaa.fi -palvelussa. Liikenteen palveluista annetussa esityksessä ehdotettiin muutettavaksi viittäkymmentäyhdeksää lakia, joten se oli tarkastelluista hallituksen esityksistä laajin. Esityksen valmistelussa toteutettiin seitsemän avointa sidosryhmätilaisuutta, joiden tallenteisiin oli mahdollista tutustua myös jälkikäteen liikenne- ja viestintäministeriön verkkosivuilla. Lisäksi virkamiehet kävivät erillisiä keskusteluja sidosryhmien edustajien kanssa. Neuvotteluja käytiin myös ministeriöiden välisesti. Hallituksen esityksestä voidaan arvioida, että kuulemisessa hyödynnettiin monipuolisesti kuulemismenetelmiä.

5.2 Analyysi lausuntopalautteen huomioimisesta

Lausuntokierros järjestettiin lähes jokaisessa tarkastellussa säädöshankkeessa. Hallituksen esityksestä 90/2018 ei järjestetty lausuntokierrosta. Esityksessä muutettiin liikenteen palveluista annettua lakia siten, ettei kuljettaja tarvitsisi taksinkuljettajan ajolupaa koti- tai matkailupalveluyritysten osana palvelukokonaisuuttaan tarjoamissa kuljetuksissa. Asian valmistelua kuvaavassa jaksossa kerrotaan, että asiaa on käsitelty aikaisemmissa vaiheissa liikenteen palveluista annetun lain valmistelussa, jolloin nyt ehdotettu muutos ei saanut poliittista eikä joidenkin sidosryhmien hyväksyntää. Asia otettiin nyt uudestaan käsittelyyn keskeisen sidosryhmän toimesta.

Valtaosassa esityksiä lausuntokierroksella kuullut lausunnonantajat mainittiin nimeltä. Hallituksen esityksessä laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (HE 2/2017 vp), esityksessä ilmatieteen laitoksesta (HE 6/2018 vp), esityksessä Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi (HE 34/2018 vp), esityksessä laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla (HE 46/2018 vp) ja esityksessä Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta (HE 61/2018 vp) kerrotaan, että lausuntokierros oli kaikille avoin. Esimerkiksi yksityistielakia koskevassa hankkeessa (HE 147/2017 vp) lausunnonantajia oli yli 200, joten on perusteltua jättää kaikki lausunnonantajat luettelematta. Toisaalta esimerkiksi liikennepalvelulakihankkeen esityksessä (HE 145/2017 vp) kaikki yli 120 lausunnonantajaa mainittiin nimeltä.

Lausuntojen päälinjat oli kirjattu jokaiseen hallituksen esitykseen. Laajoissa hankkeissa lausuntopalautetta eriteltiin asiaryhmittäin erillisten otsikoiden alla, kuten esimerkiksi yksityistielakia koskevassa esityksessä. Erityisen perusteellisesti lausuntopalautteen sisältöä oli selostettu ehdotuksessa tieliikennelaiksi (HE 180/2017 vp), jossa tuotiin esiin lausunnonantajien puoltavia ja negatiivisia kannanottoja säädösehdotukseen asiaryhmittäin. Esityksessä laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta (HE 156/2017 vp), Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvässä esityksessä (HE 192/2017 vp) ja esityksessä laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta (HE 46/2018 vp) mainittiin, että lausuntopalautteesta on laadittu tiivistelmä, joka on luettavissa verkkosivulla.

Kaikissa hallituksen esityksissä hyödynnettiin lausuntopalautetta esityksen jatkovalmistelussa. 78 prosentissa (28 kpl) esityksiä⁶⁷ yksilöitiin muutoksia, joita lausuntopalautteen perusteella on tehty säädösehdotuksen jatkovalmistelussa. Neljässä hallituksen esityksessä⁶⁸ Asian valmistelu -jaksossa lausuntopalautteen pääasiallisen sisällön kuvaamisen jälkeen oli lopuksi kirjattu yleinen toteamus, että lausuntopalaute on pyritty huomioimaan jatkovalmistelussa. Esimerkiksi vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelua koskevassa hallituksen esityksessä (HE 25/2017 vp) sekä esityksessä laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta (HE 156/2017 vp) todetaan, että *Lausunnoissa esitetyt asiat on pyritty soveltuvien osin ottamaan huomioon esitystä viimeisteltäessä*. Näissä esityksissä ei kuitenkaan eritellä eikä perustella tarkemmin, mitä muutosehdotuksia on huomioitu.

Valtaosassa hallituksen esityksissä ei perustella, miksi lausunnonantajien mahdollisesti esittämiä muutosehdotuksia ei ole voitu toteuttaa säädösehdotuksen jatkovalmistelussa. 19 prosentissa (7 kpl) esityksistä⁶⁹ perusteluja on tuotu selkeästi esiin joidenkin säädösmuutosten kohdalla. Esimerkiksi laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueella koskevassa hallituksen esityksessä (HE 2/2017 vp) tuotiin esiin neljä erillistä lausunnonantajien muutosehdotusta, joita ei kuitenkaan sellaisenaan toteutettu jatkovalmistelussa. Kunkin ehdotuksen kohdalla on perusteltu, miksi muutoksia ei toteutettu. Yleisesti hallituksen esityksissä ei todeta lausunnonantajien suhtautuneen säädösehdotukseen yhdenmukaisen positiivisesti, joten lausunnonantajien sää-

⁶⁷ HE 2/2017, HE 3/2017, HE 9/2017, HE 23/2017, HE 33/2017, HE 64/2017, HE 65/2017, HE 66/2017, HE 67/2017, HE 82/2017, HE 83/2017, HE 119/2017, HE 145/2017, HE 146/2017, HE 147/2017, HE 179/2017, HE 186/2017, HE 187/2017, HE 192/2017, HE 6/2018, HE 11/2018, HE 34/2018, HE 42/2018, HE 43/2018, HE 44/2018, HE 45/2018, HE 61/2018, HE 86/2018

⁶⁸ HE 13/2017, HE 22/2017, HE 25/2017 ja HE 156/2017

⁶⁹ HE 2/2017, HE 3/2017, HE 23/2017, HE 145/2017, HE 146/2017, HE 6/2018 ja HE 11/2018

dösehdotuksesta eriäviä näkemyksiä olisi perusteltua tuoda esiin. On kuitenkin huomattava, että kuultujen tahojen näkemyksiä säädösehdotuksista on voitu tuoda esiin myös muualla hallituksen esityksen perusteluissa, kuten esimerkiksi säädösten toteutamisvaihtoehtoja tai keskeisiä ehdotuksia koskevissa osiossa.

Taulukko 5. Lausuntopalautteen huomioiminen hallituksen esitysten jatkovalmistelussa N=36

	Lukumäärä	Suhteellinen osuus (%)
Lausuntopalautteen perusteella tehtyjä muutoksia yksilöity Asian valmistelu -jaksossa	28	78
Perusteltu, miksi lausunnonantajien muutosehdotuksia ei ole voitu toteuttaa	7	19

5.3 Johtopäätöksiä kuulemiskäytännöistä

Tiivistäen voidaan todeta, että kansalaisten ja sidosryhmien kuulemista oli tuotu esiin liikenne- ja viestintäministeriön hallituksen esityksissä asian valmistelua kuvaavassa jaksossa pääosin lainvalmisteluohjeiden mukaisesti. Lähes jokaisesta säädöshankkeesta oli pyydetty lausuntoja ja laajoissa säädöshankkeissa käytettiin monipuolisia kuulemismenetelmiä. Jatkossakin etenkin laajojen säädöshankkeiden valmistelussa olisi hyvä harkita monipuolisten kuulemismenetelmien hyödyntämistä ja kuulemisen kuvaamista Asian valmistelu -jaksossa.

Säädösvalmistelun avoimuuden kannalta hallituksen esityksen Asian valmistelu- jaksoa laadittaessa huomiota voisi kiinnittää siihen, että kuullut tahot mainittaisiin nimeltä, jotta valiokuntakuulemisiin olisi helpompaa valita kuultavat ja lainvalmistelussa toteutuisi avoimuuden ja läpinäkyvyyden periaate. Lausuntopalautteen päälinjat oli tuotu hyvin esiin hallituksen esitysten asian valmistelu- jaksoissa. Säädösehdotusta laadittaessa on syytä eritellä, miten lausuntopalautetta on hyödynnetty asian valmistelussa. Useissa hallituksen esityksissä lausuntopalautteen hyödyntämistä kuvattiin varsin yleisellä tasolla. Myös perusteluja sille, miksi lausunnonantajien mahdollisia muutosehdotuksia ei ole huomioitu hallituksen esityksen jatkovalmistelussa, voisi kirjoittaa näkyvämmiin esiin asian valmistelua kuvaavaan jaksoon. Lausuntotiivistelmän laatiminen ja julkaiseminen verkossa lisää säädösvalmistelun läpinäkyvyyttä.

LÄHTEET

Kirjallisuus

Keinänen, Anssi – Heikkinen, Kati – Rinne, Laura (2017) Lainsäädännön vaikutusten jälkikäteinen seuranta osana hyvää lainvalmistelua: entä Suomessa? Itä-Suomen yliopisto.

Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko (2017): Vaihtoehtojen punninta lakitasoisen sääntelyn sisällä: Empiirinen analyysi vuoden 2014 hallituksen esityksistä. Edilex 2017/48.

Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika (2016): Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? Edilex 2016/29.

Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi (2016): Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: Parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja. s. 175–215.

Määttä, Kalle (2009): Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotimaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242.

Oikeusministeriö (2004): Hallituksen esitysten laatimisohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2004:4. Edita Prima Oy.

Oikeusministeriö (2016) Säädösvalmistelun kuulemisopas.

Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutusten arviointi. Ohteet. Oikeusministeriön julkaisu 2007:6.

Slant, Outi – Rantala, Kati (2013): Vaikutusten arviointi ja lainvalmistelun perustietoja vuoden 2012 hallituksen esityksissä. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 122. Helsinki.

Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus (2014): Vaikuttavaa Vaikutusarviointia. Vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tiedonantoja 125. Helsinki.

Tala, Jyrki (2005): Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita Publishing Oy.

Tala, Jyrki (2012): Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehtot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115.

Valtioneuvoston kanslia (2017): Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2016.

Valtioneuvoston kanslia (2018): Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2018.

Hallituksen esitykset

HE 2/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lainsäädännön muuttamisesta

HE 3/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan liitteisiin tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta

HE 9/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain ja ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

HE 13/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta

HE 22/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tieliikennelain muuttamisesta

HE 23/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 25/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteessä käytettävien vaihtoehtojen polttoaineiden jakelusta

HE 33/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain ja tieliikennelain muuttamisesta

HE 64/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Mauritiuksen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 65/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Sri Lankan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 66/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Dominikaanisen tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 67/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Seychellien kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

HE 82/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

HE 83/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

HE 119/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja rataverolain 5 ja 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

HE 144/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain 12 §:n muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 145/2017 vp: Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 146/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta

HE 147/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 156/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta

HE 179/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain 61 §:n muuttamisesta

HE 180/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 186/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahrainin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

HE 187/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kuuban kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

HE 192/2017 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle turvallisuusluokitellun tiedon vastavuoroisesta suojaamisesta Suomen ja Itävallan välillä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

HE 6/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmatieteen laitoksesta

HE 11/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle yksityistieläiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä

HE 34/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 42/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle MARPOL 73/78 -yleissopimuksen VI liitteeseen tehtyjen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta

HE 43/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain muuttamisesta sekä laeiksi laivaväen luetteloinimisesta annetun lain ja merityösopimuslain 1 luvun 3 §:n 5 momentin kumoamisesta

HE 44/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

HE 45/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 46/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta

HE 61/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

HE 86/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi muiksi laeiksi

HE 90/2018 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain II osan 3 luvun 1 §:n muuttamisesta

Liite 3

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittelemät hallituksen esitykset ajalla 1.1.2017–31.10.2018

1 Miten lainvalmistelun laatua voidaan arvioida?

Lainvalmistelun laatuun kohdistuva arvostelu voi olla:

1. Lakiehdotuksen asiasisällön kritiikkiä
 - tällöin arvostelu kohdistuu lain tavoitteisiin, toimivuuteen, tarpeellisuuteen, vaikutuksiin jne.
 - ensisijaisesti poliittisen päätöksenteon asia
2. Lakiehdotuksen teknistä kritiikkiä
 - esitys on kielellisesti vaikea, suhde muihin säännöksiin on epäselvä, perusoikeuskysymykset on puutteellisesti käsitelty, vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu jne.
 - ensisijaisesti virkamiesten suorittaman lainvalmistelun asia⁷⁰

Eduskuntakäsittely on lainvalmistelun laadun eräs mittari. Yksi lainvalmistelun laadun kriteeri on se, muuttuuko lakiehdotuksen sisältö eduskunnassa. Silloin kun pykälät eivät muutu – niitä ei muuteta, lisätä tai poisteta – poliittinen päätöksentekijä hyväksyy hallituksen esityksen keskeisen asiasisällön. Tällöin myös lainvalmistelun tekninen suorittaminen on eduskunnan näkökulmasta ollut asianmukaista.

Selvityksen kohteena ovat eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt liikenne- ja viestintäministeriöstä tulleista hallituksen esityksistä ajalla 1.1.2017–31.10.2017. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt ovat numeroiltaan LiVM 1/2017–25/2018 vp. Lisäksi on käyty lävitse muiden valiokuntien näihin mietintöihin liittyvät lausunnot. Selvitys on rajattu liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön ja muiden valiokuntien lausuntoihin, muuta aineistoa kuten valiokunnalle toimitettuja asi-
antuntijalausuntoja ei ole käyty lävitse, eikä myöskään täysistunnossa käytyä keskustelua.

Liikenne- ja viestintävaliokunta käsittelee asiat, jotka koskevat tie-, rautatie-, ilma- ja vesiliikennettä, merenkulkua, kuljetusoikeutta sekä kuljetusalan työaikasäännöksiä lii-

⁷⁰ Jyrki Tala, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005 s. 225–227.

kenneturvallisuutta koskevin osin, postitoimea, tietoliikennettä, radio- ja televisiotoimintaa, sähköistä ja muuta viestintää, viestintäpalvelujen tietoturvallisuutta, sääpalvelua sekä Yleisradio Oy:tä. Liikenne- ja viestintäministeriöstä tulleista hallituksen esityksistä valiokunta antoi 21 mietintöä vuonna 2017 ja 23 mietintöä 1.1.-31.10.2018, tarkasteluaikana siis yhteensä 44.⁷¹

Selvityksessä noudatetaan liikenne- ja viestintävaliokunnan tehtäväalueiden mukaista jaottelua. Ensiksi käsitellään ilmaliikennettä, merenkulkua, vesi-, rautatie- ja tieliikennettä. Niiden jälkeen erillisen jaksonsa muodostaa laaja kolmivaiheinen liikenteen palveluiden kokonaisuudistus. Sitten tarkastelun kohteena on viestintä, kuten tietoliikenne, radio- ja televisiotoiminta sekä postinjakelu. Lopuksi käsitellään hallinnollisia asioita eli liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioita koskevia säännöksiä.

Tarkastelussa käydään kohdittain läpi sitä, kuinka moni lakiehdotus on eduskuntakäsittelyn aikana muuttunut ja millä tavoin. Koska tarkoitus on selvittää liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelun laatua eduskunnan näkökulmasta, painopiste on eduskunnassa muuttuneissa säännöksissä. Erityisesti laajoissa lakiehdotuksissa moni keskeinen osa-alue saattaa jäädä vain maininnan varaan, jos sitä koskevat lakiehdotukset eivät ole muuttuneet. Tarkastelun kohteena olevat muutokset voivat olla joko sisällöllisiä tai teknisiä. Tarkastelun ulkopuolelle on jätetty muutokset, jotka ovat seurausvaikutusta liikenne- ja viestintävaliokunnan tekemistä ratkaisuksista, esimerkiksi lisätyn pykälän aiheuttamat muutokset seuraavien pykälien numerointiin.

2 Lento-, meri-, vesi-, raide- ja tieliikenne

Liikenne- ja viestintäministeriön säädösvalmistelu on erittäin kansainvälistä. Ministeriön itsensä mukaan säädösvalmistelu painottuu suurelta osin EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon.⁷² Kansainvälisyys korostuu erityisesti ilma- ja meriliikenteessä, joissa toiminta perustuu ensisijaisesti kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-säännöksiin.

2.1 Lentoliikenne

Tarkasteluaikana liikenne- ja viestintävaliokunta käsitteli kahdeksaa lainsäädännön alaan kuuluvan kahdenvälistä lentoliikennesopimusta. Suomen ja Euroopan unionin

⁷¹ Tarkasteluun eivät sisälly ne liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt, jotka eivät perustu liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemaan hallituksen esitykseen. Näitä ovat Yleisradion hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuonna 2016 ja 2017 (LiVM 12/2017 ja 12/2018 vp) ja kansalaisaloitteita koskevat mietinnöt. Jälkimmäisiä ovat mietintö Kellojen kesäaikaa muuttamisen lopettamisesta (LiVM 19/2017 vp) ja mietintö Lex Malmista, Laki Helsinki-Malmin lentopaikasta (LiVM 4/2018 vp).

⁷² <https://www.lvm.fi/ministerio>

ulkopuolisten ns. kolmansien maiden välisestä lentoliikenteestä on perinteisesti sovittu kahdenvälisillä lentoliikennesopimuksilla, joita Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi) ilmailuviranomaisena neuvottelee kolmansien maiden ilmailuviranomaisten kanssa. Sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan niin kutsutulla blankettilailla ja muut määräykset valtioneuvoston asetuksella. Suomessa on voimassa lukuisia kahdenvälisiä lentoliikennesopimuksia eri valtioiden kanssa.⁷³

Lentoliikennesopimuksissa sovitaan muun muassa siitä, miten ja millä edellytyksillä osapuolet voivat nimetä lentoyhtiöitä käyttämään sopimuksella myönnettyjä liikenneoikeuksia. Sopimuksissa määrätään lentoyhtiöiden oikeuksista ja velvollisuuksista niiden harjoittaessa liikennettä ja sopimukset sisältävät kansainvälisen käytännön mukaiset vapautukset tietyistä veroista, tulleista ja muista maksuista. Tarkasteluaikana liikenne- ja viestintävaliokunta käsitteli seuraavia lentoliikennesopimusten voimaansaattamislakeja:

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 13/2017 vp — HE 64/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Mauritiuksen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 14/2017 vp — HE 65/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Sri Lankan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 15/2017 vp — HE 66/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Dominikaanisen tasavallan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 16/2017 vp — HE 67/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Seychellien kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

⁷³ Hallituksen esitys 79/2014 eduskunnalle ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta s. 6–8.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 1/2018 vp — HE 186/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Bahrainin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 2/2018 vp — HE 187/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kuuban kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 18/2018 vp — HE 106/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Argentiinan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 19/2018 vp — HE 115/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle lentoliikenteestä Kazakstanin kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Lentoliikennesopimuksia koskevat hallituksen esitykset ovat lainsäädäntöteknisesti pitkälti standardisoituja. Tyypillisesti niihin sisältyy maiden välisen lentoliikenteen nykytilan kuvaus, selvitys EU:n lainsäädännöstä, esityksen tavoitteet, keskeiset ehdotukset, vaikutukset ja valmistelu, kuvaus EU-säännösten ja Suomen lain välisestä toimivallanjaosta ja kansalliseen lainsäädäntöön kuuluvien artikloiden yksityiskohtaiset perustelut. Hallituksen esityksissä todetaan, että sopimusten tavoitteena on edistää kilpailukykyä parantamalla elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä ja avata mahdollisuuksia lentoliikenteelle.

Myös liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnöt ovat yhdenmukaisia. Kaikissa tapauksissa valiokunnan päätösehdotus oli, että eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä tarkoitetun sopimuksen ja lakiehdotuksen muuttamattomana. Valiokunta piti niitä tarpeellisina ja tarkoituksenmukaisina hallituksen esityksistä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella. Valiokunta ei esittänyt kritiikkiä asiasisältöä tai lainsäädäntötekniisiä seikkoja kohtaan.

Lainsäädännöllisesti kysymys on siis teknisluonteisesta prosessista, jonka tarkoituksena on saattaa sopimusvelvoite osaksi Suomen valtiosisäistä oikeutta. Itse voimaansaattamislait ovat lyhyitä, niissä on muutama pykälä. Ensiksi todetaan, että tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut. Sen jälkeen ilmoitetaan, että sopimuksen muiden määräysten voimaansaattamisesta ja lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Kaiken kaikkiaan kysymys on kansainvälisen sopimusmallin ja EU-asetuksen standardisoimasta menettelystä, jonka eduskuntakäsittely on myös vastaavalla tavalla vakiintunut.

Lentoliikennesopimusten lisäksi liikenne- ja viestintävaliokunta käsitteli vain yhtä lentoliikenteeseen liittyvää lakiehdotusta:

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 20/2018 vp — HE 129/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lentoliikenteen valvontamaksusta annetun lain 4 §:n muuttamisesta.

Lentoliikenteen valvontamaksusta annettua lakia muutettiin hallituksen esityksen mukaisesti niin, että valvontamaksu laskettiin 1,20 eurosta 1,00 euroon. Valvontamaksua peritään lentoasemalta kaupallisessa ilmakuljetuksessa lähteneiltä, maksuvelvollinen on lentoaseman pitäjä. Maksua kannetaan lentoturvallisuuden valvontaa ja ilmailun julkisia hallintotehtäviä varten. Maksu on veronluonteinen ja sen täytäntöönpanosta huolehtii Liikenteen turvallisuusvirasto (Trafi). Liikenne- ja viestintävaliokunnassa lakiehdotukseen ei tehty muutoksia.

Yhteenveto ilmaliikennettä koskevista säännöksistä

Ilmaliikennettä koskevat hallituksen esitykset eivät eduskuntakäsittelyssä juuri muutu. Tämä johtuu osaltaan siitä, että kansallinen liikkumavara lentoliikenteen sääntelyssä on erittäin vähäistä. Lähes kaikki maailman valtiot ovat vuonna 1944 allekirjoitetun kansainvälisen siviili-ilmailun yleissopimuksen (Chicagon yleissopimus) sopimuspuolia ja soveltavat Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö (ICAO) standardeja ja suosituksia. Euroopan unionissa ilmailualan lainsäädäntö annetaan yleensä suoraan sitovasti asetustasolla. Lentoturvallisuutta koskevat sopimukset ovat EU:n yksinomaisessa toimivallassa, joten ne eivät vaadi Suomessa voimaansaattamistoimia eivätkä julkaisua. Sopimukset koskevat muun muassa koneiden huoltoa, laitteiden hyväksyntää, koulutusorganisaatioita ja yleisesti vastavuoroista tunnustamista.

Suomen solmimien kahdenvälisen sopimusten sisältö on myös hyvin standardimainen. Tämä johtuu viime kädessä siitä, että Euroopan unioni on laajentanut toimivaltansa unionin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisissä ulkosuhteissa. Niin sanotulla ulkosuhdeasetuksella on perustettu jäsenvaltioiden ja komission välinen yhteistyömenettely sen varmistamiseksi, että sopimukset ovat sopusoinnussa unionin lainsäädännön kanssa. Jäsenvaltion tulee ennakolta ilmoittaa komissiolle aikeistaan aloittaa neuvottelut kolmannen maan kanssa sekä tiedot siitä, mitä sopimuksen määräyksiä neuvottelut koskevat ja mikä on neuvottelujen tavoite sekä kaikki muut merkittävät tiedot. Asetuksen mukaan jäsenvaltio voi tehdä kolmannen maan kanssa lentoliikennesopimuksen, jos sopimus sisältää asetuksessa tarkoitetut, jäsenvaltioiden ja komission yhteisesti laatimat ja vahvistamat vakiolausekkeet, jotka varmistavat sen, että jäsenvaltioiden lentoyhtiöitä kohdellaan tasapuolisesti. Ulkosuhdeasetuksen mu-

kaan jäsenvaltioiden on tehdessään kolmansien valtioiden kanssa lentoliikennesopimuksen ilmoitettava neuvottelutuloksesta komissiolle. Komissio antaa luvan sopimuksen tekemiseen, jos sopimus sisältää asiaankuuluvat vakiolausekkeet.⁷⁴

Sekä kansallisen liikkumavaran vähäisyys että lakiehdotusten standardimaisuus selittävät osaltaan sen, että yhteenkään ilmaliikennettä koskevaan hallituksen esitykseen ei tehty eduskuntakäsittelyssä muutoksia. Kaikki yhdeksän hallituksen esitystä hyväksyttiin muuttamattomina.

2.2 Merenkulku ja vesiliikenne

Kansainvälisessä meriliikenteessä lähtökohdat ovat pitkälti samat kuin ilmaliikenteessä. Kysymys on yleensä kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön täytäntöönpanosta, joihin nähden kansallinen liikkumavara on vähäistä.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 1/2017 vp — HE 271/2016 vp matkustajien ja matkatavaroiden kuljettamisesta meritse vuonna 1974 tehdyn Ateenan yleissopimuksen vuoden 2002 pöytäkirjan hyväksyminen.

Hallituksen esityksessä oli kysymys Ateenan yleissopimuksen määräyksistä, joista suurin osa kuuluu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Yleissopimuksen määräyksillä nostettiin rahdinkuljettajan vastuurajoja matkustajia kohdanneista vahingoista ja säädettiin pakollisesta rahdinkuljettajan vakuutuksesta ja vahingonkärsijän suorasta kanneoikeudesta vakuutuksenantajaa kohtaan. Euroopan unionissa yleissopimuksen määräykset sisältyvät pääosin merten matkustajaliikenteen harjoittajan vastuusta onnettomuustapauksessa annettuun ns. Ateena-asetukseen. Suomessa matkustajien ja matkatavaran kuljetuksesta koskevasta vastuusta säädetään merilaissa. Koska Ateena-asetus on Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta, merilakia muutettiin siltä osin kuin se oli ristiriidassa asetuksen kanssa. Vastaavasti merilain säännökset kumottiin myös niiltä kuin ne olivat ristiriidassa matkustajan vähimmäissuojaa koskevan EU:n meri- ja sisävesiliikenneasetuksen kanssa. Lakiehdotuksessa oli kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin se koski matkustajiin kohdistuneiden vahinkojen korvaamista sisävesillä. Myös sisävesillä yleinen vastuurajoitusoikeuden määrä nostettiin aluksen matkustajiin kohdistuneissa henkilövahingoissa vastamaan Ateena-asetuksen mukaista pakollisen vakuutuksen määrää. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia hallituksen esitykseen.

⁷⁴ Hallituksen esitys 64/2017 vp eduskunnalle lentoliikenteestä Mauritiuksen kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta s. 3.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 2/2017 vp — HE 3/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan liitteisiin tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen muutokset koskivat alusten käymäläjätevesiä ja kiinteitä jätteitä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan osa muutoksista oli ongelmallisia. Kiinteitä jätteitä koskevat muutokset asettavat uusia vaatimuksia irtolastialusten vaarattomien pesuvesien käsittelylle, ja tällä hetkellä vain harvassa satamassa on riittävää vastaanottokapasiteettia. Pääosa hallituksen esityksen käsittelemistä muutoksista on kuitenkin tullut voimaan kansainvälisesti, ja näin ne koskevat myös muita merenkulkuvaltioita eivätkä valiokunnan mukaan heikennä yksipuolisesti suomalaisen ja eurooppalaisen merenkulun kilpailuedellytyksiä eivätkä väärin kansainvälistä kilpailua. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotuksiin.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 7/2017 vp — HE 23/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi merilain, aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisuudesta käytöstä annetun lain 2 §:n ja merityösopimuslain 11 luvun 4 §:n muuttamisesta sekä Kansainvälisen merenkulkujärjestön eräiden yleissopimusten eräiden liitteiden muutosten hyväksymisestä ja laiksi sopimusmuutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Kysymyksessä oli kansainvälisen yleissopimuksen toimeenpanolaki, jolla Kansainvälisen merenkulkujärjestön suorittamat arvioinnit ja tarkastukset tehtiin pakollisiksi. Samalla merilakiin lisättiin uusi luku Kansainvälisen merenkulkujärjestön, Euroopan komission ja Euroopan meriturvallisuusviraston suorittamista tarkastuksista ja arvioinneista. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotukseen yhden tarkennuksen. Koska onnettomuus- ja vaaratilanteita koskevien tietojen salassapidosta säädetään Suomessa kaikilta osin julkisuuslaissa, valiokunta poisti lakiehdotuksesta tähän liittyneen erityissäännöksen tarpeettomana.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 8/2018 – HE 42/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle MARPOL 73/78 -yleissopimuksen VI liitteeseen tehtyjen muutosten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

MARPOL 73/78 -yleissopimuksen muutokset liittyivät lähinnä alusten dieselmootoreiden typen oksidipäästöjen vähentämiseen. Merenkulun ympäristönsuojelulakia muu-

tettiin yleissopimuksen liitteisiin tehtyjen muutosten edellyttämällä tavalla. Vaatimuksena on, että alusten oksidipäästöjä koskevat merkinnät aluksen päiväkirjaan tehdään aina aluksen tullessa päästöjen valvonta-alueelle tai aluksen poistuessa sieltä. Lisäksi merkintä tulee tehdä, kun dieselmootoreiden toimintatila muuttuu aluksen ollessa valvonta-alueella. Itämeri ja Pohjanmeri on nimetty vuoden 2021 alusta typen oksidipäästöjen vähentämistä koskeviksi valvonta-alueiksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotuksiin.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 23/2018 - HE 143/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi merenkulun ympäristönsuojelulain muuttamisesta.

Kysymys oli kansainvälisen merenkulkuorganisaatio IMO:n alusten polttoaineen kulutusta koskevasta tiedonkeruujärjestelmästä. Tiedonkeruujärjestelmän tarkoituksena on antaa nykyistä tarkempaa tietoa merenkulun vuosittain kuluttamasta polttoainemäärästä ja alusten kasvihuonekaasupäästöistä. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotuksiin, mutta kantoi huolta siitä, että samaan aikaan on riittävän kaksi järjestelmää. EU-tasolla asiaa sääntelee Euroopan unionin asetus meriliikenteen hiilidioksidipäästöjen tarkkailusta, raportoinnista ja todentamisesta, eli ns. MRV-asetus. Valiokunnan mukaan MRV-asetusta tulisi uudistaa siten, että tietoja ei tarvitse toimittaa kahteen järjestelmään ja Suomen on asian jatkokäsittelyssä toimittava aktiivisesti päällekkäisyyksien poistamiseksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 18/2017 vp — HE 119/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta ja rataverolain 5 ja 7 §:n väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Esitykseen liittyi kaksi kansanedustajien lakialoitetta (LA 22/2015 vp ja LA 28/2015 vp).

Tarkasteluaikana jatkettiin kaksi kertaa väylämaksulain voimassaoloa. Voimassaolon jatkaminen koski väylämaksun yksikköhinnan ja väylämaksun enimmäismäärän puoltamista aluskäynniltä. Kysymyksessä on valtion talousarvioesitykseen liittyvä veroluonteinen maksu. Liikenne- ja viestintävaliokunta esitti, että eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen ja hylkää asiaan liittyvät kansanedustajien lakialoitteet. Kansanedustajien lakialoitteissa ehdotettiin väylämaksulain kumoamista. Lainsäädäntöteknisesti hallituksen esitys oli suppea, yhden voimaantulosäännöksen muutos.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 22/2018 vp — HE 142/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väylämaksulain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta.

Vastaavalla tavalla päätettiin vuonna 2018, että väylämäksulain puolitusta jatketaan vielä vuosina 2019 ja 2020. Liikenne- ja viestintävaliokunta kantoi huolta siitä, että väylämaksujärjestelmässä maksut kohdistuvat eri tavalla useasti satamiin saapuviin ja isoihin harvoin saapuviin aluksiin. Tämän vuoksi valiokunta piti hyvänä, että väylämaksujärjestelmään suunnitellaan laajempia muutoksia. Muutoksilla tulee pyrkiä luomaan eri aluksia tasapuolisesti kohteleva järjestelmä samalla huomioiden niiden eri ominaisuudet ja palveluiden, erityisesti jäänmurron, tarve. Tähän yhden pykälämuutoksen sisältäneeseen lakiehdotukseen liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 10/2018 - HE 43/2018 vp. Hallituksen esitys laiksi laivaväestä ja aluksen turvallisuusjohtamisesta annetun lain muuttamisesta sekä laeiksi laivaväen luetteloinimisesta annetun lain ja merityösopimuslain 1 luvun 3 §:n 5 momentin kumoamisesta.

Meriliikenteen osalta säädettiin vielä alusten miehityksestä ja turvallisuusjohtamisesta. Aluksen miehitystä käsittelee ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehty kansainvälinen SOLAS-yleissopimus. SOLAS edellyttää, että kansainvälisillä matkoilla liikennöiville aluksille tulee antaa miehitystodistus. Euroopan unionin direktiivillä sen soveltamisalaa on laajennettu myös kotimaanliikenteen matkustaja-aluksiin. Sääntöä ei kuitenkaan sovelleta pieniin lastialuksiin. Lakiehdotus vapautti kotimaan liikenteessä pienet alukset velvollisuudesta hakea miehityksen vahvistamista ja miehitystodistusta. Näiden alusten miehitystodistus korvataan yleisillä vähimmäismiehitysvaatimuksilla, jotka annetaan valtioneuvoston asetuksella. Liikenne- ja viestintävaliokunta täsmensi kahden pykälän sanamuotoa oikeusministeriön esittämällä tavalla.

Yhteenveto meri- ja vesiliikennettä koskevista säännöksistä

Erityisesti meriliikenteessä lainsäädännön kansallinen liikkumavara on vähäistä ja säännökset perustuvat kansainvälisiin standardeihin. Tämä heijastuu myös siinä, että eduskunnassa lakiehdotuksiin tehtiin vain vähän muutoksia. Kaiken kaikkiaan meri- ja vesiliikennettä koskevia hallituksen esityksiä oli tarkasteluaikana kahdeksan, joista kuuteen ei tehty eduskuntakäsittelyssä muutoksia. Niissä kahdessa tapauksessa, joissa muutoksia tehtiin, kysymys oli hienosäädöstä. Lakiehdotuksessa ollut tarpeeton kohta poistettiin ja kahden pykälän sanamuotoa täsmennettiin.

2.3 Tieliikenne

Kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön täytäntöönpano on yleistä myös tieliikenteessä. Ilma- ja meriliikenteeseen verrattuna kansallisella lainsäädännöllä on kuitenkin tieliikenteessä suurempi merkitys.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 4/2017 vp — HE 22/2017 vp hallituksen esityksessä ehdotettiin tieliikennelakia muutettavaksi niin, että lakiin lisätään ajoneuvojen suurimpia sallittuja massoja ja mittoja koskevan direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät säännökset ajoneuvon painon etätunnistusjärjestelmästä sekä kontin ja vaihtokorin painoa koskevien tietojen antamisesta kuormaa kuljettavalle liikenteenharjoittajalle ja valvoville viranomaisille.

Kysymys oli Euroopan unionin direktiivin asettamien vähimmäisvaatimusten voimaansaattamisesta ajoneuvon painon etätunnistusjärjestelmään liittyen. Etätunnistusjärjestelmällä pystytään erottamaan liikennevirrasta tarkempaa tarkastusta varten sellaiset ajoneuvot, joiden paino ylittää sallitun rajan. Sääntely edellytti yhden pykälän lisäämistä tieliikennelakiin ja toisen muuttamista. Mietinnössään liikenne- ja viestintävaliokunta painotti, että myöhemmin käyttöön otettavan järjestelmän ja tarkastusten käytännön toteutuksen tulee olla kaikilta osin tasapuolinen eikä se saa aiheuttaa kilpailuhaittaa kotimaisille kuljetusyrityksille. Valiokunta ei muuttanut lakiehdotusta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 5/2017 vp — HE 25/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteessä käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelusta.

Laki liikenteessä käytettävien vaihtoehtoisten polttoaineiden jakelusta panee osaltaan täytäntöön vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönottoa koskevan direktiivin. Vaihtoehtoisilla polttoaineilla tarkoitetaan sähköä, vetyä, biopolttoaineita, biokaasua, synteettisiä ja parafiinisiä polttoaineita, paineistettua maakaasua, nesteytettyä maakaasua ja nestekaasua, joilla voidaan korvata fossiilisen öljyn käyttöä liikenteen energian lähteenä. Talousvaliokunta (TaVL 25/2017 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 10/2017 vp) antoivat liikenne- ja viestintävaliokunnalle laajat lausunnot. Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa siihen, että vaihtoehtoisia polttoaineita koskevassa jatkovalmistelussa tulee EU-tasolla ja kansainvälisesti varmistaa, että sääntelyssä ja valittavissa toimenpiteissä otetaan huomioon Suomen sää- ja maantieteellisistä olosuhteista aiheutuvat vaatimukset. Valiokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotukseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 6/2017 vp — HE 9/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain, ajoneuvojen katsastustoiminnasta

annetun lain ja ajoneuvojen yksittäishyväksynnän järjestämisestä annetun lain muuttamisesta.

Ajoneuvon katsastamista koskevien säännösten muutos merkitsi sitä, että asiaa käsitteleviin lakeihin lisättiin Euroopan unionin katsastusta, tienvarsitarkastuksia ja rekisteröintitodistuksia koskevien uusien direktiivien täytäntöönpanon edellyttämät säännökset. Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi, että EU:n uudet direktiivit toivat mukanaan eräitä pakollisesti toimeenpantavia muutoksia. Tämän lisäksi Suomessa on noudatettu direktiivin vaatimuksia tiheämpää katsastusaikaväliä ja katsastettu useampia ajoneuvoluokkia kuin mitä direktiivi edellyttää. Myös katsastusasemien tila- ja laitevaatimuksia sekä katsastajien koulutukseen on sovellettu kansallisia normeja.

Liikenne- ja viestintävaliokunnassa ei tehty muutoksia katsastusvälien harventamista, katsastettavien ajoneuvoluokkien vähentämistä, katsastusasemien tila- ja laitevaatimuksia tai katsastusmiesten koulutusta käsitteleviin uusiin lakiehdotuksiin. Valiokunta muutti vain yhden lakiehdotuksen voimaantulosäännöstä. Siinä ilmoitetun tarkan päivämäärän sijasta valiokunta jätti päivämäärän avonaiseksi täydennettäväksi lakia vahvistettaessa. Valiokunnassa käytiin kuitenkin keskustelua säännösten vaikutuksesta liikenneturvallisuuteen muun muassa katsastusvälien harventamisen liittyen. Valiokunta kirjasi asiasta lausuman: Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa lainsäädännön toimivuutta erityisesti liikenneturvallisuuden osalta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 7/2018 - HE 146/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain muuttamisesta.

Lakiehdotuksella kevennettiin ajokorttilakia. Kansallisen lainsäädännön on täytettävä Euroopan unionin ajokorttidirektiivissä asetetut ajokortin myöntämistä koskevat vähimmäisvaatimukset. Uuden lain myötä ajokortin suoritusjärjestelmää uudistettiin poistamalla EU:n sääntelyä tiukempaa kansallista lisäsääntelyä ja lisäämällä vaihtoehtoisuutta muiden kuin kuorma- ja linja-auton ajokorttien suorittamisessa. Valiokunnan mukaan jatkossakaan ei tule kansallisesti asettaa raskaampia vaatimuksia kuin EU:n säännösten edellyttämät vaatimukset. Valiokunta teki lakiehdotuksiin muutamia sisällöllisiä muutoksia. Yksi niistä perustui sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausuntoon (StVL13/2017 vp). Kysymys on tilanteista, joissa ajokortin terveystieteiden vaatimukset eivät täyty jatkuvan päihteiden käytön takia, kun hallituksen esityksessä kriteerinä oli jatkuva päihteiden väärinkäyttö. Lakiteknisenä seikkana valiokunta totesi, että esitys oli osittain päällekkäinen hallituksen esityksen HE 145/2017 vp kanssa. Tämä vaikutti lakien vahvistamisjärjestykseen. Liikenne- ja viestintävaliokunta liitti uudistukseen kaksi lausumaa. Ensimmäinen lausuma edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ajokorttiuudistusten toteutumista erityisesti liikenneturvallisuuden ja yhtäläisten kilpailuedellytysten toteutumisen osalta ja tarvittaessa ryhtyy toimenpiteisiin kilpailuvääristymien korjaamiseksi. Toisessa lausumassa edellytetään, että valtioneuvosto teettää ja toimittaa

liikenne- ja viestintävaliokunnalle seurantatutkimuksen muutosten toteutumisen ja niiden vaikutusten selvittämiseksi erityisesti silmällä pitäen liikenteen tulevaisuuden toimintatapojen vaikutuksia liikenneturvallisuuteen, logistiikkaan ja ammattikuljettajiin.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 8/2017 vp — HE 33/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ajoneuvolain ja tieliikennelain muuttamisesta.

Lakiehdotuksella autojen ja niiden perävaunujen teknisiä vaatimuksia koskevien yksityiskohtaisten normien antovaltuudet siirrettiin liikenne- ja viestintäministeriöltä määräysten antovaltuuksina Liikenteen turvallisuusvirastolle. Muutoksilla lisättiin Liikenteen turvallisuusviraston määräyksenantovaltuuksiin autojen ja perävaunujen tekniset vaatimukset. Tämän myötä Liikenteen turvallisuusvirastolla on valtuudet antaa määräykset kaikkia ajoneuvoja koskevista teknisistä vaatimuksista. Liikenne- ja viestintävaliokunta piti tarkoituksenmukaisena, että kaikkien ajoneuvojen teknisistä vaatimuksista säädetään yhdessä ja samassa virastossa ja että näistä usein varsin yksityiskohtaisista teknisistä vaatimuksista säädetään lakia ja asetusta alemmalla tasolla. Valiokunta kuitenkin totesi, että jatkossakin ajoneuvoja ja niiden ominaisuuksia koskevista keskeisimmistä vaatimuksista tulee säätää lain tai vähintään asetuksen tasolla. Liikenne- ja viestintävaliokunnan käsittelyssä lakiehdotuksiin tehtiin yksi tekninen korjaus. Hallituksen esityksessä voimaantulosäännökseen oli jäänyt samansisältöinen teksti kahteen kertaan. Valiokunta poisti ylimääräisen tekstin tarpeettomana.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 20/2017 vp — HE 144/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikennelain 12 §:n muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Lailla muutettiin julkisen liikenteen Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän määritteilyä, joka laajeni Siuntion ja Tuusulan kuntien alueelle. Uusi laki oli voimassa muutama kuukauden. Liikenne- ja viestintävaliokunta piti tarkoituksenmukaisena, että Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän jäsenkunnat luetellaan lain lyhyenä voimassaoloaikana aikaisemman sääntelyn mukaisesti lain tasolla. Valiokunta teki säännökseen tätä koskevan teknisen muutoksen eli palautti laajentuneen kuntaluettelon lakiin. Kyseinen säännös ja joukkoliikennelaki kokonaisuudessaan kumottiin 1.7.2018 liikenteen palveluista annetulla lailla.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 22/2017 vp — HE 156/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi henkilöautojen romutuspalkkiosta ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasui- tai etanolikäyttöiseksi muuntamisen tuesta.

Kysymys oli henkilöautojen romutuspalkkiota koskevasta uudesta määräaikaisesta laista vuodelle 2018 ja sähkökäyttöisten henkilöautojen hankintatuesta sekä henkilöautojen kaasu- tai etanolikäyttöisiksi muuntamisen tuesta vuosille 2018—2021. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotukseen sisällöllisen muutoksen. Valiokunta katsoi, että romutettavan henkilöauton tulee olla ollut liikennekäytössä edellisen kalenterivuoden aikana. Tämä ehkäisee tarkoituksenmukaisella tavalla väärinkäytöksiä. Liikenne- ja viestintävaliokunta hylkäsi asiaan liittyvän toimenpidealoitteen (TPA 2/2016 vp), koska hallituksen esityksellä toteutettiin toimenpidealoitteessa ehdotut toimenpiteet. Myös ympäristövaliokunta antoi asiassa lausunnon (YmVL 26/2017 vp).

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 23/2017 vp — HE 179/2017 vp
hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ajokorttilain 61 §:n muuttamisesta.

Lakiehdotuksella laajennettiin ulkomaisten ajokorttien hyväksymistä Manner-Suomessa ajamiseen. Muutos koski muita kuin Euroopan unionin jäsenvaltioissa ja Euroopan talousalueeseen liittyneissä valtioissa sekä Geneven ja Wienin tieliikennesopimuksiin liittyneissä valtioissa annettuja ajokortteja. Ajokorttilakia muutettiin niin, että ulkomaisten ajokorttien kelpoisuus täällä ajamiseen laajennettiin koskemaan kaikissa Suomen tunnustamissa valtioissa annettuja ajokortteja. Tätä eivät EU-lainsäädäntö tai kansainväliset sopimukset edellytä. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei kuitenkaan nähnyt tarkoituksenmukaiseksi, että esityksessä tarkoitetuilla ulkomaisilla ajokorteilla saisi ajaa raskaita ajoneuvoyhdistelmiä. Valiokunta täsmensi lakiehdotusta siten, että säännöksessä luetellaan täsmällisesti ne ajokorttiluokat, joihin sisältyviä ajoneuvoja säännöksen perusteella saa ajaa. Lisäksi hallituksen esityksessä edellytettiin ulkomaisesta ajokortista virallista käännöstä. Valiokunta katsoi, että riittävää oli luotettava käännös, joka voi olla esimerkiksi autovuokraamon käyttämän käännösohjelman tekemä käännös. Valiokunta teki lakiehdotukseen myös vähäisiä teknisiä korjauksia. Edelleen valiokunta edellytti, että liikenne- ja viestintäministeriön tulee seurata ja arvioida tarkkaan sääntelyn vaikutuksia tulossa olevan turistikauden aikana.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 13/2018 vp — HE 147/2017 vp ja 11/2018 vp
hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esitys eduskunnalle yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 147/2017 vp) täydentämisestä.

Uusi yksityistielaki korvaa vuonna 1963 voimaan tulleen lain yksityisistä teistä. Yksityislain yhtenä tarkoituksena on selkiyttää eri osapuolten vastuita yksityisteiden rakentamisen, ylläpidon ja liikkumisen suhteen. Ulkopuolisten on lähtökohtaisesti saatava lupa yksityistien käytölle ja käytöstä voidaan periä maksu. Lupaa tien käyttämiseen ei kuitenkaan tarvita satunnaiseen tai jokamiehen oikeudella tapahtuvaan toimintaan, joka ei selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia. Tie kuntien perustaminen ja yh-

distyminen on mahdollista myös tieosakkaiden omilla päätöksillä ilman yksityistietoitumista. Tiekkunnat voivat vahvistaa itselleen säännöt, joissa voidaan sopia erikseen määritellyistä kysymyksistä myös toisin kuin laissa säädetään. Lisäksi mahdollistetaan tienpidon ulkoistaminen ulkopuoliselle taholle. Kuntien tielautakuntia koskevista säännöksistä luovutaan, ja niille aiemmin kuuluneet tehtävät siirretään muille viranomaisille. Tielautakuntien lakkauttamisesta johtuvat muutokset toteutetaan tehtäväsiirroilla elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiin (ELY-keskus). Liikenne- ja viestintävaliokunta muutti lakiehdotuksia useissa kohdissa. Näitä olivat muun muassa säännökset, jotka koskivat tie-, näkemä- ja suoja-alueita, yksityistien lakkaamista ja muuttamista kaduksi, muiden kuin tieosakkaiden oikeutta käyttää tietä, tie- ja käyttömaksun määrittämistä ja perimistä, tiekkunnan kokousta, sen koollekutsumista ja päätöksen moittimista. Valiokunnan tekemät muutokset olivat ennen muuta säännösten sisältöön liittyviä, eivät niinkään lakitekniisiä. Eduskuntakäsittelyn yhteydessä asiasta antoi lausunnon perustuslakivaliokunta (PeVL 7/2018 vp), hallintovaliokunta (HaVL 10/2018 vp), maa- ja metsätalousvaliokunta (MmVL 5/2018 vp) ja ympäristövaliokunta (YmVL 10/2018 vp).

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 15/2018 vp – HE 45/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maantielain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Maantielain muuttamista koskeva hallituksen esitys otsikoitiin eduskunnassa uudelleen laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä. Maantielain muuttamista koskeva hallituksen esitys liittyi keskeisesti maakuntauudistukseen. Liikenne- ja viestintävaliokunnan käsitellessä asiaa liikenne- ja viestintäministeriö pyysi siltä, että esityksestä poistetaan tässä vaiheessa kaikki maakuntauudistukseen liittyvät säännökset. Näiden lisäksi esitykseen kuitenkin sisältyi runsaasti maakuntauudistukseen liittymättömiä aikataulullisesti kiireellisiä ehdotuksia. Niitä olivat muun muassa maanteiden luokittelua ja runkoverkkoa, tienpidon yleisiä vaatimuksia, palvelutasoa, kunnossapitoa sekä valtakunnallista liikennejärjestelmäsuunnittelua koskevat säännökset ja lain nimikkeen muutos laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä. Ministeriön antaman selvityksen mukaan maakuntauudistukseen liittyvät ehdotukset tuotaisiin uudelleen valiokunnan käsittelyyn erillisellä hallituksen esityksellä syksyllä 2018.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että on poikkeuksellista, että näin suurimittaisia muutoksia toteutetaan hallituksen esitykseen ilman täydentävän hallituksen esityksen tekemistä. Lukumääräisesti huomattavan suurten muutosten tekeminen hallituksen esitykseen tiukassa aikataulussa aiheuttaa tarpeettomia virhemahdollisuuksia ja tekee vaikutusten arvioinnin haastavaksi. Aikataulustista ja ottaen lisäksi huomioon, että poistettu sääntely on tarkoitus tuoda syksyllä 2018 erillisellä esityksellä valiokunnan käsittelyyn, valiokunta teki poikkeuksellisesti

ministeriön valiokuntakäsittelyn aikana ehdottamat poistot. Maakuntaudistukseen viitannneiden säännösten korjaaminen ja poistaminen aiheutti muutoksia useisiin kymmeneen pykäliin. Lisäksi tästä seurasi runsaasti lakitekniisiä muutoksia pykälien viittaus-säännöksiin. Sisällöllisiä muutoksia tehtiin vähän. Valiokunta käsitteli samalla kansanedustajan toimenpidealoitteen (TPA 63/2017 vp) teiden talvikunnossapidon laatuvaatimusten uudistamisesta, jota ehdotti hylättäväksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 16/2018 vp – HE 180/2017 vp:
Hallituksen esitys eduskunnalle tieliikennelainsäädännön ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Uudessa tieliikennelainsäädännössä koottiin yhteen liikenteessä käyttäytymisen säännöt. Niitä ovat liikenteen yleiset periaatteet, liikennesäännöt ja ajoneuvojen käyttämistä tiellä koskevat säännöt. Laissa säädetään myös liikenteenohjauksesta ja siinä käytettävistä laitteista ja merkeistä. Lisäksi laissa on säännökset sen rikkomisesta määrättävästä liikennevirhemaksusta ja tätä koskevasta järjestelmästä. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotuksiin runsaasti sisällöllisiä muutoksia, jotka koskivat muun muassa pysäköintiä koskevia kieltoja, liikkumaesteisen pysäköintitunnusta, eläimen kuljettamista, raitiovaunun kuljettamista, lasten turvalaitteita, ajoneuvokohtaisen liikennevirhemaksun määräämistä, nopeusrajoituksen rikkomista, muita liikenneriikkomuksia, liikennevirhemaksun sisältöä ja vastuuta virhemaksusta sekä ajon estämistä päihitymyksen vuoksi. Osa tehdyistä muutoksista perustui perustuslakivaliokunnan (PeVL 9/2018 vp) ja lakivaliokunnan lausuntoon (LaVL 9/2018). Edelleen liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotuksiin useita kymmeniä teknisiä ja terminologisia korjauksia. Lakiehdotusten yhteydessä valiokunta käsitteli myös kaksi lakialoitetta ja kaksi toimenpidealoitetta. Ne koskivat kotihoidon henkilöstö pysäköintilupaa (LA 24/2015 vp), vammaisen henkilön pysäköintilupaa (LA46/2017 vp), nastarenkaiden käyttöajan selkiyttämistä (TPA13/2016 vp) ja automaattisen liikennevalvonnan kehittämistä (TPA 32/2016 vp). Saamansa selvityksen perusteella valiokunta ehdotti laki- ja toimenpidealoitteita hylättäväksi. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön liittyi kaksi lausumaa: 1) Eduskunta edellyttää, että uuden tieliikennelain uudistuksista tiedotetaan tiellä liikkujia tehokkaasti ja kattavasti ja että lain vaikutuksia seurataan ja arvioidaan erityisesti liikenteen turvallisuuden ja sujuvuuden osalta ja 2) Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee yhteistyössä kuntien ja muiden toimijoiden kanssa yhtenäisen ratkaisun kotihoidon ja vastaavien kotiin tarjottavien palvelujen työntekijöiden pysäköinnin helpottamiseksi ja valmistelee viipymättä asiassa tarvittavat säännösmuutokset.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 24/2018 vp – HE 155/2018 vp
hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaisesta ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi.

Hallituksen esitys koski eurooppalaista ajoneuvo- ja ajokorttitietojärjestelmästä tehtyä sopimusta. Sopimus koskee rekisteröinnistä vastaavien keskusviranomaisten tiedonvaihtoa ajoneuvoista ja ajo-oikeuksista. Tietojenvaihtojärjestelmän tavoitteena on varmistaa sopimusvaltioiden rekisterien ajantasaisuus ja luotettavuus, edistää ajo-oikeuksiin ja ajoneuvoihin liittyvän rikollisuuden torjuntaa sekä tehostaa sopimusvaltioiden hallintoa tarjoamalla tarvittavia tietoja nopeasti ja tehokkaasti. Kyseinen sopimus saatettiin voimaan niin kutsutulla blankettilailla. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotukseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 25/2018 vp – HE 156/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle yleissopimukseen tavarankansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävästä rahtisopimuksesta tehdyn sähköistä rahtikirjaa koskevan lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi tiekuljetussopimuslain muuttamisesta.

Hallituksen esitys koski niin kutsuttua CMR-yleissopimusta, joka on tavarankansainvälisessä tiekuljetuksessa käytettävä rahtisopimus. Sopimuksen lisäpöytäkirjan mukaan sähköisen rahtikirjan käyttäminen on sallittu sopimusosapuolten välillä kansainvälisissä kuljetuksissa. Suomessa tiekuljetussopimuslakia sovelletaan kansainvälisten kuljetusten lisäksi kotimaisiin kuljetuksiin. Jotta kotimaisten ja kansainvälisten kuljetusten sääntely olisi mahdollisimman yhdenmukaista, tehdyt muutokset koskivat lähtökohtaisesti myös kotimaisia kuljetuksia. Lainmuutoksen myötä sähköisen rahtikirjan käyttäminen on sallittua sopimusosapuolten välillä sekä kansainvälisissä että kotimaisissa kuljetuksissa ja sähköisellä rahtikirjalla on samat oikeusvaikutukset kuin paperisella rahtikirjalla. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki voimaantulosäännöksen 2 momenttiin vähäisen lakitekniikan korjauksen.

Yhteenveto tieliikennettä koskevista säännöksistä

Tieliikennettä koskevia säännöksiä korjattiin merkittävästi enemmän kuin aikaisemmin käsiteltyjä ilma- ja meriliikennesäännöksiä. Tässä tapauksessa niitä hallituksen esityksiä, joihin liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt lainkaan muutoksia, oli kolme. Seitsemään hallituksen esitykseen muutoksia tehtiin vähän ja kolmeen runsaasti. Viimeksi mainitut olivat yksityistie-, maantie- ja tieliikennelaki. Yleiskuva tässäkin tapauksessa on se, että kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön liittyviin lakiehdotuksiin ei tehdä muutoksia tai muutokset ovat luonteeltaan vähäisiä lainsäädäntötekniisiä korjauksia. Sen sijaan haasteellisia ovat suuret rakenteelliset uudistukset, joissa lähtökohdat ovat pitkälti kansalliset. Maantielaki teetti liikenne- ja viestintävaliokunnalle erittäin paljon lainsäädäntötekniistä työtä, koska liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä maakuntauudistusta koskevat säännökset jätettiin pois lakiehdotuksista kesken eduskuntakäsittelyn. Muita muutoksia lakiehdotuksiin ei tässä tapauksessa merkittävästi tehty. Yksitystielain osalta liikenne- ja viestintävaliokunnan tekemät muutokset

olivat lähinnä säännösten sisältöön liittyviä, eivät niinkään lakitekniisiä. Tieliikennelakiin tehtiin runsaasti sekä sisällöllisiä, terminologisia että teknisiä korjauksia.

2.4 Liikennekaari

Eduskuntakäsittelyssä tehdyt runsaat muutokset kertovat usein siitä, että lainsäädäntöhanke on laaja. Tällainen on ollut niin sanottu liikennekaari. Hankkeen eduskuntakäsittelyssä lain nimeksi muutettiin laki liikenteen palveluista. Lakipakettiin sisältyy kolme eri kokonaisuutta, jotka yhdessä muodostavat kaikkia liikennemuotoja koskevan liikennemarkkinoiden kokonaisuudistuksen. Hankkeen kolmannen vaiheen käsittely oli tutkimusjakson päättyessä 31.10.2018 vielä eduskunnassa kesken. Eri vaiheita käsitellään seuraavassa kutakin erikseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 3/2017 vp — HE 161/2016 vp hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ensimmäisessä vaiheessa muutokset kohdistuivat lähinnä tieliikenteen sääntelyyn. Taksijärjestelmään tehtiin olennaisia muutoksia. Ammattimainen taksiliikenne jäi luvanvaraiseksi, mutta autokohtainen taksilupa muutettiin toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi. Taksiliikenneluvan saamisedellytyksiä kevennettiin, kuten myös taksinkuljettajille asetettavia vaatimuksia. Taksiliikennettä saa harjoittaa myös henkilö- ja tavaliikenneluvan haltija. Taksiliikenteen hinnoittelua vapautettiin, mutta liikenteen turvallisuusvirasto voi tarvittaessa antaa määräyksen taksiliikenteen palvelujen hinnoista, jos hinnat nousevat kohtuuttomiksi. Myös kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyyksiä kevennettiin ja yleensäkin kansallisia lisävaatimuksia poistettiin sieltä, missä toiminta perustuu EU-lainsäädäntöön. Liikennelupien myöntäminen keskitettiin yhdelle valtakunnalliselle lupaviranomaiselle Liikenteen turvallisuusvirastolle. Uudistuksen yhteydessä kumottiin taksiliikennelaki, joukkoliikennelaki, laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä ja laki taksinkuljettajien ammattipätevyydestä sekä muutettiin lukuisia muita lakeja.

Perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon (PeVL 46/2016 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti yleisarvioinnissaan erityistä huomiota lailla säätämisen vaatimukseen sekä sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunta piti ongelmallisena, että liikennekaariehdotuksessa oli joltain osin jätetty kokonaan huomioimatta perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta käytännöstä ilmeneviä vaatimuksia. Esimerkiksi liikennekaariehdotuksen rangaistussäännökset ja tietojensaantioikeutta koskevat säännökset olivat huomattavan avoimia ja tulkinnanvaraisia ja olisivat eräiltä osin merkinneet heikennystä voimassa olevan lainsäädännön luomaan ennakoitavuuteen. Valiokunta piti valitettavana, että sääntelyn keventämisen tavoitteella pyrittiin perustelemaan epätasällistä sääntelyä.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös ehdotuksen säädöstekniikkaan. Säädösteknisesti ehdotus perustui osa- ja lukuperustaiseen jaotteluun, jossa säännösten numerointi alkaa jokaisen luvun alusta uudestaan. Ehdotus sisälsi yhteensä 7 osaa, 14 lukua ja 78 pykälää. Eräissä lain osissa oli vain yksi luku ja näissä vain yksi tai muutama pykälä. Lain systematiikka johtaisi siihen hyvin vaivalloiseen vaatimukseen, että säännöksiin viittaaminen edellyttäisi aina osan, luvun ja säännösnumeron mainitsemista tavanomaisen momentin ja kohdan yksilöinnin lisäksi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että jopa asiantuntijoiden oli vaikea hahmottaa sääntelyä. Tavalliselle kansalaiselle sääntelyn ymmärtäminen ja hahmottaminen saattaisi olla miltei mahdotonta. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännösten juokseva numerointi on mahdollista ja vahvasti suositeltavaa myös osa- ja lukuperusteisesti jaotellussa laissa. Edelleen perustuslakivaliokunta piti säädöksen vanhahtavaa nimikettä "liikennekaari" epäonnistuneena. Yleisen selkeyden vuoksi laintasaisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki", josta käy yksiselitteisesti ilmi myös säädöksen asema säädöshierarkiassa.

Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lukuisia muutoksia lakiehdotuksiin. Sisällöllisiä ja teknisiä muutoksia tehtiin muun muassa säännöksiin, jotka koskivat taksiliikennelupaa, henkilö- ja tavaraliikenteen lupaa, lupien voimassaoloa, taksinkuljettajia koskevia vaatimuksia, kuljettajien terveysvaatimuksia, hinnoittelua, valvontaviranomaisten tiedonsaantioikeutta, lupien peruuttamista ja luvatonta ammattimaisen liikenteen harjoittamista koskevaa rangaistussäännöstä. Eräät muutoksista perustuivat perustuslakivaliokunnan lausuntoon. Lisäksi asiasta hankittiin talousvaliokunnan lausunto (TaVL 40/2016 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintöön sisältyi kolme lausumaa, jotka osaltaan edellyttävät uudistuksen vaikutusten seurantaa. Ensimmäisen lausuman mukaan valtioneuvoston edellytetään huolehtivan siitä, että luvanvaraista liikennettä koskevan sääntelyn noudattamisen viranomaisvalvonta säilyy tehokkaana ja lupasääntelyn keventämisen myötä ei synny harmaaseen talouteen tai markkinahäiriöihin liittyviä ilmiöitä. Toiseksi valtioneuvoston tulee arvioida tiellä tapahtuvan ammattimaisen kuljettamisen määritelmää erityisesti harmaan talouden torjunnan osalta ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin liikennemarkkinoiden terveen ja tasapuolisen toimintaympäristön turvaamiseksi. Kolmanneksi eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa tiiviisti nyt säädettävän lakikokonaisuuden vaikutuksia ja ryhtyy tarvittaessa viipymättä toimiin sääntelyn muuttamiseksi. Valtioneuvoston tulee antaa liikenne- ja viestintävaliokunnalle kirjallinen selvitys lain vaikutuksista ja mahdollisista muutostarpeista viimeistään vuoden 2018 loppuun mennessä. Pidemmän aikavälin seurantaa ja vaikutuksia koskeva selvitys tulee antaa valiokunnalle viimeistään vuoden 2022 loppuun mennessä.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 3/2018 vp — HE 145/2017 vp hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Niin sanotun liikennekaarihankkeen toinen osa toteutettiin laajentamalla liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmä. Asiaa koskevalla hallituksen esityksellä muutettiin liikenteen palveluista annettua lakia ja tähän liittyen viittä-kymmentäkahdeksaa muuta lakia. Uudistuksen myötä liikenteen palvelulakiin lisättiin ilmailua, merenkulkua, raideliikennettä, kaupunkiraideliikennettä ja tieliikennettä käsitteleviä säännöksiä. Uudistuksen yhteydessä kumottiin kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista annettu laki, ajoneuvoliikennerekisteristä annettu laki, ajopiirturikorttien myöntämisen järjestämisestä annettu laki, kuorma- ja linja-autonkuljettajien ammattipätevyyksistä annettu laki, lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi annettu laki, rautatiejärjestelmän liikenneturvallisuustehtävistä annettu laki, yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä annettu laki ja ajoneuvojen rekisteröintitoiminnasta annettu laki.

Asiasta annettiin perustuslakivaliokunnan (PeVL 2/2018 vp) ja talousvaliokunnan lausunto (TaVL 52/2017 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnitti vakavaa huomiota sääntelyn selkeyteen. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotuksiin runsaasti sisällöllisiä ja teknisiä korjauksia. Valiokunta esitti myös lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto valmistelee hankkeen kolmannen vaiheen lakiehdotuksista juoksevaan pykälänumerointiin perustuvan, kieliasultaan selkeän ja järkevästi jäsenellyn kokonaisuuden. Toisessa liikenne- ja viestintävaliokunnan lausumassa edellytettiin, että valtioneuvosto pyrkii kehittämään järjestelmän, joka helpottaa toimimista raskaan liikenteen tehtävissä Puolustusvoimien nopeutetun ammattipätevyyskoulutuksen pohjalta. Edelleen valiokunta ehdotti hylättäväksi asiaan liittyvän ajokorttilakia koskevan lakialoitteen (LA 59/2016 vp).

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 17/2018 vp – HE 90/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain II osan 3 luvun 1 §:n muuttamisesta.

Liikenteen palveluista annettua lakia muutettiin niin, ettei kuljettaja tarvitse taksinkuljettajan ajolupaa koti- tai matkailupalveluyritysten palvelukokonaisuuteen kuuluvissa kuljetuksissa. Aikaisemmin taksiliikennelain mukaan koti- ja matkailupalveluyritykset eivät tarvinneet taksilupaa kuljetuksissa, jotka ovat osa yrityksen tarjoamaa palvelukokonaisuutta. Liikenteen palveluista annetun lain voimaantullessa koti- ja matkailupalveluyritysten kuljetuksia hoitava kuljettaja olisi tarvinnut taksinkuljettajan ajoluvan. Uusittu säännös ei kuitenkaan edellytä tätä. Liikenne- ja viestintävaliokunta korosti, että mikään sellainen kuljetustoiminta, joka ei ole ollut mahdollista aiemmin ilman taksilupaa, ei tule olemaan jatkossakaan mahdollista ilman taksinkuljettajan ajolupaa. Kotipalveluyritysten osalta tyypillinen esimerkki palvelukokonaisuudesta, johon poikkeus ajolupavaatimuksesta soveltuu, on palvelu, jossa kodinhoitaja käy ikäihmisen kotona avustamassa tavanomaisissa kotitöissä ja avustaa tätä samalla myös kaupassakäynnissä. Näin ollen asiakas voi tällöin mennä kauppaan kodinhoitajan mukana hänen

autollaan. Valiokunta totesi, että poikkeuksen soveltuminen edellyttää aina, että kuljetus on vähäinen osa palvelupakettia. Palvelupaketti pitää myydä kokonaisuutena, eikä kuljetuspalvelua voi ostaa palveluyritykseltä erikseen. Jos yritys tarjoaa erillisiä maksullisia kuljetuksia, tällaisissa kuljetuksissa kuljettajilla on aina oltava taksinkuljettajan ajolupa. Poikkeus ei siten myöskään avaa mahdollisuutta ajaa esimerkiksi Kelan tai kuntien korvaamia kuljetuksia ilman taksinkuljettajan ajolupaa, kuten ei ole ollut tähänkään saakka. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotukseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 39/2018 vp – HE 157/2018 vp
hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Liikenteen palveluja koskevan lainsäädäntöhankkeen kolmannen vaiheen käsittely oli tutkimusjakson päättyessä 31.10.2018 vielä eduskunnassa kesken. Hallituksen esityksessä esitetään muutoksia muun muassa tie- ja meriliikenteen ammattipätevyyssääntelyyn. Taksipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi liikennepalvelulakiin on taksialan pyynnöstä tehty muutosehdotus, jonka myötä taksinkuljettajan kokeesta poistettaisiin paikallistuntemusta koskeva osuus. Lisäksi liikennepalvelulain numerointia on tarkoitettu muuttamaan juokseväksi eduskunnan edellyttämällä tavalla.

Yhteenveto liikennekaarta koskevista säännöksistä

Vaikka kolmivaiheinen liikenteen palveluita koskeva lakihanke oli 31.10.2018 kesken, siihenastisten kokemusten perusteella sitä voidaan arvioida seuraavasti. Ensiksi hankkeen tarkoitus on niin sanottu kodifikaatio eli koko liikennejärjestelmää käsittelevien säännösten kokoaminen samaan lakiin. Kuten edellä eduskuntakäsittelystä käy ilmi, tähän on liittynyt lakiteknisii ongelmia, kysymys siitä miten uusi lainsäädäntö rakennetaan ja numeroidaan. Ongelmia on aiheutunut myös siitä, että eri liikennemuotojen sääntely on ollut keskenään erilaista. Sääntelyä yhdistettäessä on jouduttu harkitsemaan, milloin erilaiseen sääntelyyn on liikennemuotoon liittyvä erityisperustelu, milloin taas sääntelyä voidaan yhdenmukaistaa. Lainsäädäntöprosessin tekee haasteelliseksi myös hankkeen ajallinen kolmivaiheisuus. Sen enempää lainvalmistelijoilla kuin lainsäätäjälläkään ei ole ollut selkeää ja yksiselitteistä kuvaa hankkeesta kokonaisuutena, ennen kuin kaikki sen osat ovat valmiit. Näiden lainsäädännön ja säädösprosessin rakenteeseen liittyvien seikkojen lisäksi lakiehdotuksiin on sisältynyt runsaasti aidosti uutta sääntelyä. Tässä mielessä erityisen suuren huomion ovat saaneet osakseen taksipalvelut, joita koskevia säännöksiä on jo muutettu alkuperäistä esitystä korjaavilla säännöksillä. Kaiken kaikkiaan liikenteen palveluita koskevan lakihankkeen kahta ensimmäistä osaa on sekä sisällöllisesti että lakiteknisesti korjattu eduskunnassa huomattavan paljon. Vain yksi täydentävä hallituksen esitys on hyväksytty muuttamattomana.

3 Viestintä

Myös viestintää käsittelevässä sääntelyssä yhdistyvät yhtäältä EU-lainsäädännön ja toisaalta kansallisen päätöksenteon näkökulmat. Tässä tapauksessa säännökset ulottuvat moderneista tietoliikenne-, laajakaista- ja sähköisen tunnistamisen kysymyksistä perinteiseen radio- ja televisiotoimintaan sekä postinjakeluun.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 9/2017 vp — HE 272/2016 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi postilain muuttamisesta.

Postijakelua haja-asutusalueilla koskeva lakiehdotus sisälsi muun muassa sen, että yleispalvelukirjeiden jakelu jatkuu viitenä päivänä viikossa niillä alueilla, joissa ei ole sanomalehtien ylläpitämää jakeluverkkoa eli lehtien varhaisjakelua. Tämä mahdollistaa sanomalehtien viisipäiväisen jakelun myös haja-asutusalueilla. Harvaanasutuilla alueilla jakelu toteutetaan yleispalvelun tarjoajan järjestämän hankintamenettelyn kautta. Perustuslakivaliokunta käsitteli lain säätämisyjärjestystä ja katsoi, että lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 7/2017 vp). Puolustusvaliokunta painotti, että kriisiaikaa silmällä pitäen on oltava etukäteen sovitut ja toiminnallisesti kestävät mallit koko valtakunnan alueella sen varmistamiseksi, että postin ripeä jakelu voidaan hoitaa myös poikkeusoloissa (PuVL 3/2017 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta teki yhteen pykälään lakiteknisen muutoksen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 10/2017 vp — HE 2/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laajakaistarakentamisen tukea haja-asutusalueilla koskevan lainsäädännön muuttamisesta.

Suomen laajakaistatukiohjelma on perustunut Euroopan unionin komission tekemiin valtiontukipäätöksiin, joiden mukaan tukiohjelman voimassaoloaika päättyy vuoden 2019 lopussa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan saaman selvityksen mukaan komissio oli hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana muuttanut aiempaa epävirallista kantaansa siten, että hallituksen esityksessä ehdotetut uusia hankkeita koskevat muutokset vaativat Suomea koskevan tukiohjelman muutosta. Valiokunta ei pitänyt hankkeiden suunnittelun, toteutuksen ja tukien tasapuolisuuden kannalta hyvänä, että tukea koskevaan lainsäädäntöön tehdään kesken hankkeen toistuvasti olennaisia muutoksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan laajakaistatukilaki oli useassa vaiheessa tehtyjen muutosten myötä muodostunut tarpeettoman vaikeaselkoiseksi. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laajakaistatukilain yhteydessä notifiointit ja kirjelmöinnit komissiolle ovat toistuvasti hidastaneet lakimuutosten käsittelyä eduskunnassa. Valiokunta piti tarpeellisena, että liikenne- ja viestintäministeriö hankkii jatkossa EU-säännösten välttämättä edellyttämät komission kannat hyvissä ajoin ja siten, että hallituksen esityksiin ei enää valiokuntakäsittelyn aikana ole komissiosta johdettua syistä tarpeen tehdä muutoksia.

Valiokunta lisäsi lakiin uuden pykälän. Sen mukaan hankkeisiin, joihin liittyvän tuen maakunnan liitto on julistanut haettavaksi aikaisintaan 15.7.2017, sovelletaan ryhmäpoikkeusasetusta. Viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen oli syytä lisätä lakiin, koska jatkossa laajakaistatukilakia sovelletaan sekä komission tukipäätöksiin perustuviin vanhoihin hankkeisiin että yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen pohjautuviin uusiin hankkeisiin. Ryhmäpoikkeusasetuksen yleisten soveltamisedellytysten mukaan tukea ei tule myöntää niin sanotusti vaikeuksissa oleville yrityksille ja tuen on oltava niin sanottua läpinäkyvää tukea, eli tuen tarkka määrä on mahdollista laskea etukäteen tarvitsematta tehdä riskinarviointia. Merkittävin muutos Suomen laajakaistaohjelmaan koskee sataprosenttisia kuntien takauksia, jotka eivät ole uusille eli lakimuutoksen jälkeen käynnistettävillä hankkeilla ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella mahdollisia. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan komissio myös edellytti, että ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukiohjelmien kansallisessa oikeusperustassa tai tukiohjelmakuvauksessa on nimenomainen viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp – HE 83/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

Lakiehdotus koski sähköisen ensitunnistamisen toteuttajan saamaa korvausta. Julkisiin palveluihin tunnistaudutaan yleensä pankkitunnuksilla, mille kilpailua tuovat uudet operaattoreiden mobiilivarmenteella tapahtuvat vahvan tunnistamisen välineet. Lakiehdotuksessa hyväksytyn ensitunnistamista koskevan säännöksen mukaan Viestintävirasto antaa päätöksen oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistasosta sentin tarkkuudella. Laki on voimassa määräaikaisena viisi vuotta. Jo aiemmin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa on säädetty enimmäishinta tunnistuspalvelun tarjoajien välillä välitettävälle tunnistetiedolle, mutta kyseinen sääntely ei ole koskenut ensitunnistamista. Hallituksen esitys oli lainsäädäntöteknisesti vähäinen, se sisälsi kolme uutta ja kaksi muutettua momenttia. Liikenne- ja viestintävaliokunta hyväksyi lakiehdotukset muuttamattomina.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 21/2017 vp – HE 82/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

Tietoyhteiskuntakaaren muuttamista koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä laajennettiin näkö- ja kuulorajoitteisten palveluja sekä muutettiin lain nimi. Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomiota erityisryhmille suunnattuihin palveluihin. Ohjelmistojen saattamiseksi näkö- ja kuulorajoitteisten saataville hallituksen esityksessä käsiteltiin myös ääni- ja tekstityspalveluja. Asiantuntijakuulemisessa esitettiin, että palvelua tulee laajentaa nykyisestä varsinkin kaupallisten toimijoiden osalta. Liikenne- ja viestintäministeriö oli kuitenkin katsonut,

että kaupallisille toimijoille ei tulisi lisätä velvoitteita. Valiokunta piti erityisryhmille osoitettuja palveluita tärkeinä. Näille palveluille on yhä enemmän tarvetta väestön ikääntyessä. Hallituksen esityksestä poiketen valiokunta ulotti ääni- ja tekstityspalvelun koskemaan muita kuin suorana lähetyksenä lähetettäviä musiikkiesityksiä ja suorana lähetyksenä lähetettäviä urheiluohjelmia. Lisäksi valiokunta korotti ääni- ja tekstityspalvelun osuutta useita eri yleisöryhmiä palvelevien ohjelmistojen osalta 50 prosentista 75 prosenttiin ohjelmista.

Myös perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon (PeVL 40/2017 vp). Valiokunta katsoi, että hallituksen esitys olisi laajentanut televisio- ja radiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä. Tämä olisi merkinnyt sananvapauden ennakollista estettä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotukseen perustuslakivaliokunnan edellyttämän sisällöllisen muutoksen. Perustuslakivaliokunta ei myöskään pitänyt riittävänä liikenne- ja viestintävaliokunnan tietoyhteiskuntakaarta koskevasta aikaisemmasta mietinnöstä ilmenevää perustelua, jonka mukaan tietoyhteiskuntakaaren nimike kuvaa riittävän hyvin sen roolia merkittävänä tietoyhteiskuntaa koskevaa sääntelyä yhteen kokoavana mittavana kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunta katsoi edelleen, että laintasaisen säädöksen nimikkeessä on syytä esiintyä sana "laki". Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten liikenne- ja viestintävaliokunta muutti lain nimikkeen laiksi sähköisen viestinnän palveluista. Kyseinen nimikkeen muutos tuli voimaan 1.6.2018.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 6/2018 vp - HE 192/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Euroopan unionin verkko- ja tietoturvadirektiivin täytäntöönpanoon liittyvien lakien muuttamisesta.

Hallituksen esitys koski EU:n verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi annetun direktiivin voimaansaattamista. Kysymys oli tietoturvallisuuteen liittyvästä riskienhallinnasta ja häiriöiden raportointia koskevista velvoitteista, joita asetetaan digitaalisten palveluiden tarjoajille. Liikenne- ja viestintävaliokunnan asiantuntijakuulemisessa kritisoitiin velvoitteiden kohteena olevien digitaalisten palvelujen tarjoajien määrittelyn epätasällisyyttä hallituksen esityksessä. Valiokunta kuitenkin totesi, että kyse on toimeenpantavassa direktiivissä määritellyistä käsitteistä, joita ei ole tarkoituksenmukaista tai osin edes mahdollista määritellä kansallisella lailla. Muutoin liikenne- ja viestintävaliokunta tarkensi kahta pykälää.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 9/2018 vp — HE 46/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annetun lain muuttamisesta.

Laajakaistarakentamisen tuesta haja-asutusalueilla annettua lakia esitettiin muutettavaksi siten, että maksuhakemuksen tekemiselle säädetty määräaika poistetaan laista.

Tämä mahdollistaa, että tuettuja yhteyksiä voidaan rakentaa ja niille myönnettyjä tukia maksaa vuoden 2019 jälkeen. Liikenne- ja viestintävaliokunta painotti, että viestintäverkkojen rakentamisen tukemista pohdittaessa on tärkeää arvioida, miten saatavuutta on verkkoteknologioiden kehittyminen huomioon ottaen tarkoituksenmukaisinta edistää. Sekä langattomien että kiinteiden verkkojen rakentamiselle on olemassa selkeä tarve myös jatkossa, mutta eri teknologioita tulee hyödyntää tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla. Valiokunta ei muuttanut lakiehdotusta. Lainsäädäntöteknisesti lakiehdotus oli suppea, lain yksi momentti kumottiin ja lisättiin yksi uusi pykälä.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 11/2018 - HE 44/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta.

Hallituksen esitys koski muun muassa teleyhtiöiden oikeutta käsitellä teleyritysten asiakkaiden identiteettivarkauksia. Lakiin lisättiin säännökset teleyritysten oikeudesta käsitellä tiettyihin rikoksiin liittyviä henkilötietoja vahinkojen ehkäisemiseksi teleyritykselle, sen asiakkaille tai toisille teleyrityksille. Laki liittyy EU:n yleiseen tietosuojasetukseen. Tarkoituksena on sisällyttää teleyrityksen käsittelyoikeudet sektorilainsäädäntöön siltä osin kuin tällaisten tietojen käsittely edellyttää säätämistä kansallisessa lainsäädännössä EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaan. Lisäksi esityksessä jatkettiin matkapuhelinliittymien puhelinmarkkinointikieltoa kolmen vuoden määräajaksi eli 1.7.2021 asti. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotukseen joitakin täsmennyksiä ja lisäyksiä.

Yhteenveto viestintää koskevista säännöksistä

Lainvalmistelua ajatellen merkittävän liikenne- ja viestintävaliokunnan kannanotto liittyi laajakaistaohjelmaan. Valiokunta korosti sitä, että liikenne- ja viestintäministeriön tulee jatkossa hankkia EU-säännösten välttämättä edellyttämät komission kannat hyvissä ajoin ja siten, että hallituksen esityksiin ei enää valiokuntakäsittelyn aikana ole komissiosta johtuvista syistä tarpeen tehdä muutoksia. Kahta viestintää koskevaa hallituksen esitystä ei muutettu lainkaan, viittä joko sisällöllisesti tai lainsäädäntöteknisesti jossakin määrin.

4 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatiot

Liikenne- ja viestintävaliokunta käsittelee myös liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan organisaatioita koskevaa lainsäädäntöä. Tässä mielessä perinteisiä instituutioita edustavat Yleisradio Oy:tä ja Ilmatieteen laitosta käsittelevät säännökset. Aivan uusia organisaatioita puolestaan ovat Liikenne- ja viestintävirasto ja Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttaminen osakeyhtiöksi.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 11/2017 vp — HE 13/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Yleisradio Oy:stä annetun lain muuttamisesta.

Lakiehdotuksella tarkennettiin Yleisradio Oy:n julkisen palvelun tehtävänantoa. Uuden sanamuodon mukaan Yleisradion tulee tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja maakunnallisesti. Muotoilu korvasi aikaisemman muotoilun, jonka mukaan Yleisradio voi tarjota julkisen palvelun sisältöpalveluja yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lisäksi vahvistettiin Yleisradion hallintoneuvoston asemaa. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei muuttanut lakiehdotusta.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 5/2018 vp — HE 6/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmatieteen laitoksesta.

Ilmatieteen laitosta koskevan hallituksen esityksen tarkoituksena on ajanmukaistaa laitosta käsittelevä sääntely. Aikaisempaa Ilmatieteen laitoksesta vuonna 1967 annettua lakia oli muutettu viidenkymmenen vuoden aikana vain kaksi kertaa. Laki oli sen vuoksi hajanainen ja osin vanhentunut. Uudessa laissa otetaan huomioon toimintaympäristön kehitys ja perustuslain vaatimukset. Laki sisältää säännökset muun muassa Ilmatieteen laitoksen tehtävistä, pääjohtajan toimivallasta ja työjärjestyksestä. Liikenne- ja viestintävaliokunta ei tehnyt muutoksia lakiehdotukseen.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 14/2018 vp — HE 34/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden muuttamisesta osakeyhtiöksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut muutettiin osakeyhtiöksi. Yhtiön toimialana on meri-, rautatie- ja tieliikenteenohjaus sekä siihen liittyvä tiedon keruu, hallinta ja hyödyntäminen. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluissa työskentelevä henkilöstö siirtyy uuden osakeyhtiön palvelukseen. Samalla liikenteen palveluista annettua lakia muutettiin lisäämällä siihen tieliikenteen ohjaus- ja hallintapalveluita koskevat säännökset. Perustuslakivaliokunta antoi asiasta lausunnon (PeVL 16/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten liikenne- ja viestintävaliokunta täsmensi säännöksiä niin, että avoimen rajapinnan välityksellä ei saa käsitellä liikennevälineiden sijaintitietoja siten, että ne olisivat yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Lisäksi täsmennettiin säännöstä, joka koski rataverkon haltijan mahdollisuutta ulkoistaa tehtäviään. Valiokunta teki lakiehdotuksiin myös muutamia muita sisällöllisiä ja lakiteknisia muutoksia.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietintö LiVM 21/2018 vp — HE 61/2018 ja 104/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyviksi laeiksi ja hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Liikenne- ja viestintäviraston perustamisesta, Liikennevirastosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi niihin liittyvistä laeista annetun hallituksen esityksen (HE 61/2018 vp) täydentämisestä.

Lakiehdotusten myötä Liikenteen turvallisuusvirasto, Viestintävirasto sekä Liikenneviraston tietyt toiminnot yhdistetään uudeksi virastoksi, Liikenne- ja viestintävirastoksi. Liikenneviraston jäljellä olevat tehtävät ja toiminnot tulevat Väyläviraston tehtäviksi. Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalvelut (tie- rautatie- ja meriliikenteen ohjaus) muutetaan osakeyhtiöksi ja tehtävät siirretään perustettavaan valtion erityis-tehtäväyhtiöön. Liikenne- ja viestintävaliokunta teki lakiehdotuksiin erittäin paljon lakitekniisiä korjauksia. Mietinnössään valiokunta kiinnitti huomiota lainvalmistelun laatuun. Valiokunta totesi, että alkuperäinen hallituksen esitys on laaja, mutta vielä hallituksen täydentäväänkin esitykseen on jäänyt paljon korjattavaa. Tämä ilmenee valiokunnan laatimasta luettelosta lakiteknisistä ja teknisistä korjauksista. Valiokunta korosti oikeusministeriön laintarkastuksen keskeistä merkitystä ja katsoo, että laintarkastuksen hyödyntämättä jättäminen saa tulla kyseeseen vain poikkeustapauksissa ja erityisistä syistä. Valiokunta kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesjohdon huomiota lainvalmistelun tasoon ja pitää välttämättömänä, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin lainvalmistelun parantamiseksi. Edelleen valiokunnan mietintöön liitettyssä vastalauseessa todettiin, ettei eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalla riitä viisaus kertomaan, miten liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla virasto-tehtävät olisi tehokkainta järjestää. Sen sijaan valiokunta voi vaatia, että liikenne- ja viestintäministeriö pystyisi ne hallituksen esityksen muodossa huolella perustelemaan.

Yhteenveto hallinnonalan organisaatiota koskevista säännöksistä

Lainvalmistelun kannalta kuva liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonala koskevista lakiehdotuksista on kaksijakoinen. Yleisradiota ja Ilmatieteen laitosta koskeviin lakiehdotuksiin ei tehty muutoksia, kun taas Liikenneviraston liikenteenohjaus- ja hallintapalveluiden yhtiöittämistä ja uutta Liikenne- ja Viestintävirastoa käsitteleviin säännöksiin muutoksia tehtiin erittäin paljon. Viimeksi mainitun yhteydessä liikenne- ja viestintävaliokunta kritisoi erittäin voimakkaasti liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelua.

5 Eduskunnan kannanottojen kokonaistarkastelu

Tarkasteluaikana eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta käsitteli 44 liikenne- ja viestintäministeriöstä tullutta hallituksen esitystä. Taulukossa 1 niihin sisältyvät lakiehdotukset on jaoteltu kolmeen ryhmään: liikenne- ja viestintävaliokunta ei muuttanut lakiehdotusta, teki siihen vähäisiä muutoksia tai muutoksia tehtiin runsaasti.

Taulukko 1. Liikenne- ja viestintävaliokunnassa muuttuneet lakiehdotukset

Ilmaliikenne	9	0	0
Meriliikenne	6	2	0
Tieliikenne	3	7	3
Liikenteen palvelut	1	0	2
Viestintä	2	5	0
Hallinnonala	2	0	2
Yhteensä	23	14	7

Merkille pantavaa on, että yli puolet lakiehdotuksista hyväksyttiin muuttamattomana. Kuten aikaisemmista jaksoista ilmenee, kysymys on monissa tapauksissa siitä, että liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmistelu painottuu kansainvälisten sopimusten ja EU-lainsäädännön voimaansaattamiseen Suomessa. Tällöin lakiehdotus on lähinnä tekninen suorite, johon liittyvät sisällölliset ratkaisut on tehty kansainvälisillä foorumeilla ja kansallista liikkumavaraa jää vähän. Näin on erityisesti ilma-, meri- ja osin tieliikenteessä, joissa lainvalmistelija seuraa usein aikaisempia standardimalleja ja lainsäätäjän kansallinen liikkumavara on rajallinen.

Eduskuntakäsittelyn näkökulmasta varsin ongelmattomana voidaan pitää myös kategoriaa, jossa muutoksia tehdään vähän. Tällöin muutokset ovat yleensä pieniä lakitekniisiä korjauksia. Näin ollen yli 80 prosenttia liikenne- ja viestintäministeriön lakiehdotuksista suoriutuu eduskuntakäsittelystä hyvin. Asialla on kuitenkin kääntöpuoli. Ne hallituksen esitykset, joihin eduskunnassa tehtiin runsaasti muutoksia, saivat usein osakseen myös poikkeuksellisen ankaraa kritiikkiä sekä liikenne- ja viestintävaliokunnalta että perustuslakivaliokunnalta. Kritiikin kohteena olivat monet ministeriön kärkihankkeista, joissa arvostelu kohdistui sekä sisältöön että lainsäädäntötekniiseen toteutukseen.

Kuten kirjoituksen alussa tuotiin esiin, että lakiehdotuksen asiasisällön kritiikki kohdistuu ensisijaisesti esittelevään ministeriöön ja sen tekemiin poliittisiin linjauksiin. Sisällöllisesti lainsäätäjän ensisijainen kiinnostuksen kohde ovat lain tavoitteet, toimivuus, tarpeellisuus, vaikutukset jne. Silloin kun lain sisältö eduskunnassa näiden suhteen muuttuu, kysymys on uudesta poliittisesta linjauksesta, jolla eduskunta korvaa ministeriön esittämän linjauksen. Toisaalta lakiehdotuksen tekninen kritiikki kohdistuu lä-

hinnä virkamiesten vastuualueelle kuuluviin seikkoihin. Tällöin arvostelu koskee esimerkiksi sitä, että perusoikeuskysymykset on puutteellisesti käsitelty, lakiehdotuksen suhde muihin säännöksiin on epäselvä, esitys on kielellisesti vaikea tai vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. Tiukimman arvostelun kohteena olevissa hallituksen esityksissä molemmat ulottuudet ilmenivät yleensä yhtä aikaa.

Yhteenvedona liikenne- ja viestintäministeriön lainvalmisteluun kohdistuneesta kritiikistä on aiheellista todeta seuraavat yksittäisiä hankkeita koskevat havainnot. Lainvalmistelun kannalta kritiikki on vakavinta silloin, kun eduskunta arvostelee suoraan lainvalmistelun laatua. Tästä esimerkkinä on niin sanotun liikennekaarihankkeen ensimmäinen osa, jonka nimi sittemmin muutettiin laiksi liikenteen palveluista. Perustuslakivaliokunnan kannanotot sekä liikenne- ja viestintävaliokunnan tekemät muutokset on kirjattu edellä kohdassa 2.4. Niiden lisäksi on todettava, että hallituksen esityksen dispositio on monimutkainen. Laki liikenteen palveluista alkaa konkreettisista asioista kuten taksi-, kuorma- ja linja-autoliikenteen harjoittamisesta. Sen sijaan hallituksen esityksen yleisperustelut alkavat liikenteen digitalisaatiosta, ja vasta myöhemmin käsitellään taksi- ym. liikennettä. Kirjoitusteknisesti valittu ratkaisu tarkoittaa sitä, että tekstin esittämisjärjestys muuttuu kesken esityksen, koska hallituksen esityksen yksityiskohdaiset perustelut on kirjoitettu tavanomaiseen tapaan noudattaen lakiehdotuksen esittämisjärjestystä. Tässä tapauksessa hankala esitystekniikka vaikeuttaa hallituksen esityksen asiasisällön hahmottamista. Se on ongelmallista, koska taksi- ja muissa liikenneratkaishuissa kysymys oli laajoja henkilöryhmiä välittömästi koskevista säännöksistä. Sen sijaan digitalisaatiota käsittelevät säännökset luovat pohjaa mahdolliselle tulevalle kehitykselle, mutta eivät sitä välittömästi synnytä.

Liikennekaarihankkeen toinen osa toteutettiin laajentamalla liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmä. Asiaa koskevalla hallituksen esityksellä liikenteen palveluista annettuun lakiin lisättiin ilmailua, merenkulkua, raideliikennettä, kaupunkiraideliikennettä ja tieliikennettä käsitteleviä säännöksiä. Kysymyksessä oli eräänlainen kodifikaatio. Eduskunnan valiokuntien esittämän kritiikin lisäksi ongelmaksi jäi se, että tässä yhteydessä ei puututtu säännösten erittäin monimutkaiseen kirjoittamistapaan. Esimerkiksi pisimmässä pykälässä on 24 kohtaa ja noin 800 sanaa.

Lainvalmistelijan vastuulla on myös perusoikeuskysymysten asianmukainen selvittäminen. Uuteen tieliikennelakiin on koottu liikenteessä käyttäytymisen säännöt. Asiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota muun muassa syyttömyysoletamaan ja käännettyyn todistustaakkaan liittyviin ongelmiin. Vastaavasti liikenteen palveluista annetun lain ensimmäisessä vaiheessa perustuslakivaliokunta piti ongelmana rangaistussäännöksiä ja tiedonsaantioikeutta. Koska perusoikeuskysymykset, ran-

gaistussäännökset ja tietosuojakysymykset kuuluvat kaikki oikeusministeriön vastuualueelle, ministeriöiden jo lainvalmisteluvaiheessa tapahtuvat yhteistyö voisi ennalta ehkäistä tällaisia perustuslakivaliokunnassa ilmeneviä ongelmia.

Maantielain muuttamista koskeva hallituksen esitys otsikoitiin uudelleen hallituksen esityksessä 45/2018 laiksi liikennejärjestelmästä ja maanteistä, koska maantielakiin lisättiin liikennejärjestelmää koskeva kokonaisuus, joka kattoi kaikki liikennemuodot. Sen ongelmana oli, että kesken eduskuntakäsittelyn liikenne- ja viestintäministeriö pyysi, että esityksestä poistetaan kaikki maakuntauudistukseen liittyvät säännökset, jotka tuotaisiin eduskuntaan erillisellä hallituksen esityksellä. Syynä tähän oli, että hallitus siirsi maakuntauudistuksen aikataulua kesäkuussa 2018 vuodella eteenpäin. Koska esitys haluttiin voimaan muilta osin, poistettiin siitä maakunta-viitatukset, jotta uudistus saatiin voimaan vuoden 2019 puolella. Ministeriössä tehtiin kaikki tarvittavat pykälämuutokset esitykseen ja ministeriö toimitti eduskunnalle valmiit muutosehdotukset.

Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti vakavaa huomiota siihen, että on poikkeuksellista, että näin suurimittaisia muutoksia toteutetaan hallituksen esitykseen ilman täydentävän hallituksen esityksen tekemistä. Lukumääräisesti huomattavan suurten muutosten tekeminen hallituksen esitykseen tiukassa aikataulussa aiheuttaa tarpeettomia virhemahdollisuuksia ja tekee vaikutusten arvioinnin haastavaksi. Esimerkiksi maakuntauudistukseen viitanneiden säännösten korjaaminen ja poistaminen aiheutti muutoksia useisiin kymmeniin pykäliin ja viittaussäännöksiin. LVM teki tässä tapauksessa kaikki muutokset ja toimitti eduskunnalle valmiit pykälät.

Liikenne- ja viestintäviraston perustamisen yhteydessä liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnitti huomiota lainvalmistelun laatuun. Valiokunta totesi, että alkuperäinen hallituksen esitys on laaja, mutta vielä hallituksen täydentäväänkin esitykseen on jäänyt paljon korjattavaa. Tämä ilmenee valiokunnan laatimasta luettelosta lakiteknisistä ja teknisistä korjauksista. Valiokunta korosti oikeusministeriön laintarkastuksen keskeistä merkitystä ja katsoo, että laintarkastuksen hyödyntämättä jättäminen saa tulla kyseen vain poikkeustapauksissa ja erityisistä syistä. Valiokunta kiinnitti liikenne- ja viestintäministeriön virkamiesjohdon huomiota lainvalmistelun tasoon ja pitää välttämättömänä, että ministeriö ryhtyy toimenpiteisiin lainvalmistelun parantamiseksi.

Suomen laajakaistatukiohjelma on perustunut Euroopan unionin komission tekemiin valtioneuvoston päätöksiin, joiden mukaan tukiohjelman voimassaoloaika päättyy vuoden 2019 lopussa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan saaman selvityksen mukaan komissio oli hallituksen esityksen valiokuntakäsittelyn aikana muuttanut aiempaa epävirallista kantaansa siten, että hallituksen esityksessä ehdotetut uusia hankkeita koskevat muutokset vaativat Suomea koskevan tukiohjelman muutosta. Valiokunta ei pitänyt hankkeiden suunnittelun, toteutuksen ja tukien tasapuolisuuden kannalta hyvänä, että

tukea koskevaan lainsäädäntöön tehdään kesken hankkeen toistuvasti olennaisia muutoksia. Valiokunnan näkemyksen mukaan laajakaistatukilaki oli useassa vaiheessa tehtyjen muutosten myötä muodostunut tarpeettoman vaikeaselkoiseksi. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että laajakaistatukilain yhteydessä notifiointit ja kirjelmöinnit komissiolle ovat toistuvasti hidastaneet lakimuutosten käsittelyä eduskunnassa. Valiokunta piti tarpeellisena, että liikenne- ja viestintäministeriö hankkii jatkossa EU-säännösten välttämättä edellyttämät komission kannat hyvissä ajoin ja siten, että hallituksen esityksiin ei enää valiokuntakäsittelyn aikana ole komissiosta johdettavista syistä tarpeen tehdä muutoksia.

Valiokunta lisäsi lakiin uuden pykälän ministeriön vastineeseen sisältyvän ehdotuksen mukaisesti. Sen mukaan hankkeisiin, joihin liittyvän tuen maakunnan liitto on julistanut haettavaksi aikaisintaan 15.7.2017, sovelletaan ryhmäpoikkeusasetusta. Viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen oli syytä lisätä lakiin, koska jatkossa laajakaistatukilakia sovelletaan sekä komission tukipäätöksiin perustuviin vanhoihin hankkeisiin että yleiseen ryhmäpoikkeusasetukseen pohjautuviin uusiin hankkeisiin. Ryhmäpoikkeusasetuksen yleisten soveltamisedellytysten mukaan tukea ei tule myöntää niin sanotusti vaikeuksissa oleville yrityksille ja tuen on oltava niin sanottua läpinäkyvää tukea, eli tuen tarkka määrä on mahdollista laskea etukäteen tarvitsematta tehdä riskinarviointia. Merkittävin muutos Suomen laajakaistaohjelmaan koskee sataprosenttisia kuntien takauksia, jotka eivät ole uusille eli lakimuutoksen jälkeen käynnistettävillä hankkeilla ryhmäpoikkeusasetuksen perusteella mahdollisia. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mukaan komissio myös edellytti, että ryhmäpoikkeusasetuksen mukaisten tukiohjelmien kansallisessa oikeusperustassa tai tukiohjelmakuvauksessa on nimenomainen viittaus ryhmäpoikkeusasetukseen.

Sinänsä se, että eduskunta tekee runsaasti muutoksia lakiehdotukseen, ei kerro huonosta lainvalmistelusta. Esimerkiksi yksityislain uudistuksessa lakiehdotuksia muutettiin useissa kohdissa. Kysymys oli kuitenkin ennen muuta poliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvasta säännösten sisällöstä. Näiden lisäksi eduskunta teki joitakin lakitekniisiä tarkennuksia ja korjauksia.